

PRESENTACIÓN

RESÚMENES DE INVESTIGACIONES RECIENTES DE FEDESARROLLO

INFORMES DE INVESTIGACIÓN

Economía, comercio e inversión

Hernando José Gómez R.

Colombia en el Gran Caribe

Gustavo Bell L.

Política exterior estadounidense y relaciones con Colombia

Sandra Borda G.

Colombia: fronteras terrestres, vecindad e integración

*Socorro Ramírez V.*Dimensiones relevantes para Colombia de las instituciones multilaterales
políticas y su reforma*Camilo Reyes R.*La cuestión de las drogas y la política exterior de Colombia:
hacia un cambio paradigmático*Juan Gabriel Tokatlian*Reseña, presentación y comentarios del libro "El Bejuco de Tarzán y Otras Digresiones
Tecnocráticas" de Rodrigo Botero*Rodrigo Botero**Alejandro Gaviria**Rudolf Hommes**Armando Montenegro**Roberto Steiner*

FEDESARROLLO

FUNDACIÓN PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR Y EL DESARROLLO

Fedesarrollo es una fundación privada, independiente, sin ánimo de lucro, dedicada a la investigación no partidista en los campos de economía, ciencia política, historia, sociología, administración pública y derecho. Sus principales propósitos son contribuir al desarrollo de políticas acertadas en los campos económico y social, promover la discusión y comprensión de problemas de importancia nacional, y publicar y difundir análisis originales sobre fenómenos económicos y sociopolíticos, nacionales y latinoamericanos que sirvan para mejorar la calidad de la educación superior.



El Consejo Directivo es responsable de vigilar por la adecuada marcha de la administración de la institución y de trazar y revisar los objetivos generales de la fundación. La administración de los programas, del personal y de las publicaciones corre por cuenta del Director Ejecutivo, quien es el representante legal de la fundación. El Director y el Editor de Coyuntura asesorados por un comité interno de publicaciones tienen la responsabilidad de determinar qué trabajos se publican en Coyuntura Económica y en Coyuntura Social o en forma de libros o folletos de la institución. La publicación de un trabajo por Fedesarrollo implica que éste se considera un tratamiento competente de un problema y por lo tanto un elemento de juicio útil para el público, pero no implica que la fundación apoye sus conclusiones o recomendaciones.



Fedesarrollo mantiene una posición de neutralidad para garantizar la libertad intelectual de sus investigadores. Por lo tanto, las interpretaciones y las conclusiones de las publicaciones de Fedesarrollo deben considerarse exclusivamente como de sus autores y no deben atribuirse a la institución, los miembros de su Consejo Directivo, sus Directivos, o las Entidades que apoyan las investigaciones. Cuando en una publicación de Fedesarrollo aparece una opinión sin firma, como es el caso del Análisis Coyuntural en las Revistas de la Institución, se debe considerar que ésta refleja el punto de vista del conjunto de Investigadores que están colaborando en la Institución en el momento de la publicación.

FUNDACIÓN PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR Y EL DESARROLLO

FEDESARROLLO

Objetivo de la Revista

Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social publica documentos relacionados a todos los aspectos económicos y sociales en Colombia y Latinoamérica, desde preocupaciones políticas inmediatas hasta problemas estructurales. El énfasis es cuantitativo o analítico, que sea relevante, así como intelectualmente estimulante.

FUNDADA EN 1970

DIRECTOR EJECUTIVO
ROBERTO STEINER S.

DIRECTOR ADJUNTO
MAURICIO SANTA MARÍA S.

SECRETARIA GENERAL
PAULA ACOSTA M.

INVESTIGADORES ASOCIADOS
MARÍA ANGÉLICA ARBELÁEZ R.
JUAN JOSÉ PERFETTI DEL C.
DIANA PINTO M.
MAURICIO OLIVERA G.
GUILLERMO PERRY R.
MAURICIO REINA E.
LUIS ALBERTO ZULETA J.
JUAN GONZALO ZAPATA G.
SANDRA ZULUAGA M.

INVESTIGADORES SENIOR
ALEXANDER ESTACIO M.
ORLANDO GRACIA F.
MÓNICA PARRA T.

EDITORIA COYUNTURA ECONÓMICA
MÓNICA PARRA T.

INVESTIGADORES
CAROLINA CAMACHO V.
RAFAEL GÓMEZ R.
MARIANA MARTÍNEZ C.
NORBERTO ROJAS D.
CAMILA SALAMANCA N.

ASISTENTES DE INVESTIGACIÓN
MARÍA ALEJANDRA ARIAS C.
OSCAR JAIRO ARBOLEDA U.
ALEJANDRO BECERRA F.
WENDY BERMÚDEZ E.
CARLOS CASTAÑEDA C.
SANDRA LILIANA CORTÉS A.
IVÁN MAURICIO DURÁN P.
DEISY JOHANNA FAJARDO G.
DAVID FERNANDO FORERO T.
GERMÁN ARTURO GALINDO R.
DAVID EDUARDO GÓMEZ L.
CAROLINA GRACIA L.
ALEJANDRA GONZÁLEZ M.
JOSÉ LUIS GONZÁLEZ R.
JULIÁN ALBERTO MORENO B.

ÁNGELA MARÍA NOGUERA M.
KAREN DEL MAR ORTIZ B.
ANDRÉS FELIPE OSORIO Q.
SANDRA PAOLA OVIEDO A.
YANIRA MARCELA OVIEDO G.
CLAUDIA PATRICIA QUINTERO S.
CARLOS FELIPE REYES F.
ERIKA SCHUTT P.
DAVID GUSTAVO SUÁREZ C.
ANAMARÍA TIBOCHA N.
TATIANA VÁSQUEZ B.
DANIEL SANTIAGO WILLS R.
VICTOR SAAVEDRA M.
ADRIANA SABOGAL M.
ANDRÉS EDUARDO SALAMANCA L.
ANA MARÍA VELOZA C.

BIBLIOTECA

LUCÍA FENNEY PÉREZ M. | PATRICIA MONROY C.

OFICINA COMERCIAL
DIRECTORA COMERCIAL
LILIANA SUÁREZ M.
lsuarez@fedesarrollo.org.co

COORDINADORA COMERCIAL
MARTHA A. RUIZ R.
mruiz@fedesarrollo.org.co

PUBLICACIONES - SUSCRIPCIONES
CAROLINA HERRERA V.
cherrera@fedesarrollo.org.co

Fedesarrollo

Calle 78 No. 9-91 | Bogotá, Colombia
Teléfono.: (571) 325 97 77 | Fax: (571) 325 97 70
Apartado Aéreo 75074
E-mail: aministratot@fedesarrollo.org.co
<http://www.fedesarrollo.org.co>

Diagramación
Consuelo Lozano G.
Formas Finales Ltda. | formas.finales@gmail.com

Impresa en La Imprenta Editores S.A.
Calle 77 No. 28A-39 | Bogotá, Colombia.

Coyuntura Económica (ISSN 0120-3576), Volumen XL, No. 1,
primer semestre 2010, publicación semestral.

Impresa y hecha en Colombia
Printed and made in Colombia

Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social

EDITORA COYUNTURA ECONÓMICA
MÓNICA PARRA TORRADO

COMITÉ EDITORIAL
JIM ALBRECHT
MAURICIO CÁRDENAS
ROBERTO STEINER

COMITÉ CIENTÍFICO
FELIPE BARRERA
JORGE BARRIENTOS
BILL MALONEY
GUILLERMO PERRY
MAURICIO SANTA MARÍA

CONSEJO DIRECTIVO

MIEMBROS ORDINARIOS
GUSTAVO BELL LEMUS
MAURICIO CÁRDENAS SANTAMARÍA
GERARDO CARVAJAL LEIB
ANTONIO CELIA MARTÍNEZ
CATALINA CRANE ARANGO
CARLOS ANTONIO ESPINOSA SOTO
Efraín Forero Fonseca
SALOMÓN KALMANOVITZ KRAUTER
ALEJANDRO LINARES CANTILLO
JAIME HUMBERTO LÓPEZ MESA
ASTRID MARTÍNEZ ORTIZ
GABRIEL MEZA ZULETA
JOSÉ VICENTE MOGOLLÓN VÉLEZ
ARMANDO MONTENEGRO TRUJILLO
ALBERTO MONTOYA PUYANA
NAYIB NEME ARANGO
JOSÉ ANTONIO OCAMPO GAVIRIA
CARLOS ENRIQUE PIEDRAHÍTA
MARISTELLA SANÍN POSADA
RODOLFO SEGOVIA SALAS
MARÍA DEL ROSARIO SÍNTES ULLOA
RICARDO VILLAVECES PARDO
FABIO VILLEGAS RAMÍREZ

MIEMBROS HONORARIOS
RODRIGO BOTERO MONTOYA
JORGE CÁRDENAS GUTIÉRREZ
JOSÉ ALEJANDRO CORTÉS OSORIO
RODRIGO GUTIÉRREZ DUQUE
ALVARO HERNÁN MEJÍA PABÓN
RODOLFO SEGOVIA SALAS
DORIS EDER DE ZAMBRANO

PRIMER SEMESTRE DE 2010
VOLUMEN XL, No. 1

PRESENTACIÓN	7
RESÚMENES DE INVESTIGACIONES RECIENTES DE FEDESARROLLO	13
INFORMES DE INVESTIGACIÓN	
Hernando José Gómez R. <i>Economía, comercio e inversión</i>	31
Gustavo Bell L. <i>Colombia en el Gran Caribe</i>	69
Sandra Borda G. <i>Política exterior estadounidense y relaciones con Colombia</i>	89
Socorro Ramírez V. <i>Colombia: fronteras terrestres, vecindad e integración</i>	117
Camilo Reyes R. <i>Dimensiones relevantes para Colombia de las instituciones multilaterales políticas y su reforma</i>	149
Juan Gabriel Tokatlian <i>La cuestión de las drogas y la política exterior de Colombia: hacia un cambio paradigmático</i>	179
Rodrigo Botero Alejandro Gaviria Rudolf Hommes Armando Montenegro Roberto Steiner <i>Reseña, presentación y comentarios del libro "El Bejuco de Tarzán y Otras Digresiones Tecnocráticas" de Rodrigo Botero</i>	201

GERENTE

Todo lo que usted necesita en una publicación



Información correcta
+
Momentos correctos
=
Mejores Decisiones
de Negocios

¡Suscríbase ya!

Tel. (57)(1) 636 91 36 – suscol@gerente.com

www.gerente.com

Presentación

La presente edición de *Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social* compila seis artículos escritos por expertos en el marco de la Misión de Política Exterior. La Misión fue un proyecto promovido por la Cancillería, bajo la secretaría técnica de Fedesarrollo, y auspiciado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Corporación Andina de Fomento (CAF). En este proyecto los expertos realizaron un diagnóstico, con total independencia del Gobierno, y formularon recomendaciones en cuanto a la política exterior colombiana. Cada uno de los artículos se concentra en el análisis de una de las distintas dimensiones de la política exterior y, lo más importante, hace recomendaciones específicas orientadas a llevar a Colombia a una mejor inserción internacional. Resulta interesante destacar la coincidencia de los artículos, desde distintas perspectivas, en la necesidad del replanteamiento de temas clave como la promoción de los derechos humanos, el respeto al medio ambiente y el aprovechamiento de la biodiversidad, la integración con otros países de la región, la política antidroga y el manejo del conflicto interno en el contexto regional.

El primer artículo analiza la evolución de la política comercial colombiana en las últimas tres décadas frente en un nuevo contexto internacional. El artículo evidencia una política comercial limitada y rezagada frente a otros países, pese a los avances alcanzados en algunos frentes. Dentro de las recomendaciones del autor se resaltan las siguientes: Colombia debe avanzar de manera decidida en el fortalecimiento de sus lazos con Asia, motor de la economía mundial actual. Esta iniciativa exige multiplicar la presencia diplomática del país en esa región, desarrollar acuerdos comerciales con los principales países asiáticos y aplicar una estrategia de mediano plazo para lograr el ingreso a APEC. En la misma línea, Colombia también debe ampliar su oferta exportadora a mercados en la región hasta ahora desaprovechados como MERCOSUR, Centroamérica, Perú, Chile, entre otros. Además, Colombia debe diversificar su paquete exportador y orientarlo a bienes de mayor valor agregado que sean competitivos en el mercado internacional. Por último, el autor resalta los desafíos de convertirse en una economía exportadora minero-energética y la

consecuente importancia de distinguir sus productos del resto de la oferta global mediante la utilización de tecnologías más eficientes y medioambientalmente más limpias.

El segundo artículo hace un breve recuento histórico de la política exterior colombiana frente al Caribe. El autor resalta la importancia de definir e implementar una política exterior de Estado frente al Gran Caribe, que requiere un compromiso permanente de mayor participación en los asuntos de la región. Según el autor, Colombia tiene la oportunidad de convertirse en líder regional en diversas áreas. Debe aprovechar las fortalezas relativas frente a los demás países del Caribe e impulsar la agenda regional en cuanto a salud, educación, ciencia y tecnología. Asimismo, dada su experiencia en la lucha contra el narcotráfico y el lavado de activos, Colombia debe proyectarse estratégicamente como el gran aliado de los países del Caribe que también se han visto afectados por estos problemas. Seguramente una cooperación integral y sostenida en este campo se puede capitalizar en el futuro en apoyo político, contrarrestando la naciente desconfianza de los países hacia Colombia y la influencia política de Chávez en la región. Por último, el autor también recomienda que el Gobierno lleve a cabo una estrategia de integración social y cultural con el Gran Caribe, y una de comunicación y pedagogía frente a temas de general desconocimiento para los colombianos.

El tercer artículo discute la política exterior de Estados Unidos y su posición relativa en el sistema internacional. En este contexto, describe la relación de Colombia con este país y hace énfasis en su necesario replanteamiento. Ya no basta con la búsqueda de una convergencia automática con las posiciones estadounidenses, con énfasis en los temas de seguridad. Bajo la Administración Obama se ha ampliado la agenda externa estadounidense, y han adquirido mayor relevancia el aparato judicial, el Congreso y la sociedad civil. El país debe fortalecer sus lazos con estos actores, dando prioridad a las relaciones con el partido Demócrata. Además se debe diversificar la agenda bilateral, trascendiendo el énfasis en la seguridad y sustrayendo el conflicto interno de la cruzada contra el terrorismo. Un tema específico en el que la autora propone mayor atención y un cambio de estrategia es la defensa y promoción de los derechos humanos. Éste debe ser un tema prioritario en la agenda del gobierno, a nivel interno, bilateral e internacional.

El cuarto artículo analiza la política colombiana en cuanto a fronteras terrestres, vecindad e integración. El conflicto interno y el narcotráfico llevaron al gobierno colombiano a privilegiar su fortalecimiento militar y la lucha contra los actores ilegales. Esta decisión condujo a un estrechamiento de sus lazos con Estados Unidos con énfasis en la seguridad, lo que distanció a Colombia de una realidad regional caracterizada por los virajes políticos de algunos vecinos y su desconfianza de lo que sucedía en el país. También es prioritario reformular el manejo del vínculo con Venezuela y Ecuador. Las relaciones de Colombia con sus vecinos debe estar basada en el respeto mutuo por las opciones políticas de cada país, y en el prin-

cipio de no intervención en los asuntos internos. Además, se debe buscar acompañamiento regional e internacional para establecer canales de diálogo sobre las relaciones binacionales. Según el autor, en la búsqueda de un nuevo equilibrio en la región debe jugar un papel fundamental el estrechamiento de los lazos de Colombia con Brasil, poder emergente latinoamericano con proyección global.

El quinto artículo hace un análisis de la crisis que vienen enfrentando los organismos políticos multilaterales en los últimos años. También discute la participación de Colombia en la construcción del multilateralismo y la paralela participación de éste en los asuntos internos del país. El autor describe cómo los cambios en el contexto internacional no han sido acompañados simultáneamente por cambios en la arquitectura institucional multilateral generando presiones que han llevado a reconsiderar su actual estructura. Frente a este escenario, recomienda que Colombia adopte un papel más protagónico e influyente en los organismos multilaterales y sus reformas. Colombia requiere la inserción de funcionarios especializados, de carrera, con capacidad política y técnica, que permita ejercer dicho papel con efectividad. Adicionalmente, el autor recomienda mayor liderazgo de Colombia al interior de los nuevos organismos multilaterales de la región como UNASUR, la Asociación de Estados del Caribe, el Tratado de Cooperación Amazónica y el Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla y el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica. Por último, el autor recomienda una mejor coordinación entre la agenda bilateral y multilateral.

El sexto y último artículo analiza la política antidroga global y su relación con la política exterior colombiana. El autor concluye que la política contra las drogas ilegales requiere un replanteamiento, en momentos en que varios países del mundo están revisando sus ideas sobre el prohibicionismo, entre ellos Estados Unidos. Recomienda que Colombia adquiera un papel más activo y de liderazgo en el Consejo Suramericano de Lucha contra el Narcotráfico de UNASUR. También recomienda que Colombia organice una Cumbre internacional en 2012 con ocasión de la celebración de los 100 años del primer tratado internacional sobre drogas ilícitas, que tenga como eje la revisión de las políticas vigentes, cuyos ambiguos resultados han representado un altísimo costo para el país. Aconseja el uso creativo del aprendizaje de esta experiencia que oriente la política hacia resultados de largo plazo, abandonando el apremio por resultados inmediatos.

Adicionalmente, esta edición hace un homenaje al libro de Rodrigo Botero, "El Bejuco de Tarzán y Otras Digresiones Tecnocráticas". En una sección especial de este volumen se incluye una reseña del libro escrita por Alejandro Gaviria, las palabras de Rodrigo Botero el día del lanzamiento y los comentarios realizados por cuatro reconocidos economistas del país: Alejandro Gaviria, Rudolf Hommes, Armando Montenegro y Roberto Steiner.

Por último, se incluye la sección permanente de resúmenes de investigaciones realizadas por Fedesarrollo durante el primer semestre de 2010. Los documentos completos están a disposición de los lectores en la biblioteca de Fedesarrollo

En esta edición la editora agradece la colaboración de Mauricio Reina, José Luis González, Andrés Felipe Osorio, Sandra Oviedo, Alejandra González, María Alejandra Arias, Sandra Liliana Cortés y Lucía Fenney Pérez. También agradece al Banco Interamericano de Desarrollo y a la Corporación Andina de Fomento por permitir la publicación de los artículos.

Mónica Parra Torrado
Editora Coyuntura Económica

Mientras nosotros nos preocupamos por invertir bien su dinero, usted preocúpese por recorrer nuevos caminos.

Rentabilidad %



En Asesores en Valores más que su dinero, nos importa usted. 27 años de experiencia y un amplio conocimiento del mercado de valores, nos permite asesorarlo de manera humana, cercana y confiable para que usted tome la mejor decisión de inversión.

Medellín: Cra. 43 A # 1 -50 Of. 1201 Torre 3 San Fernando Plaza Tel:(4) 3105700

Bogotá: Calle 72 # 7 -64 piso 9 Tel:(1) 3122888

Barranquilla: Calle 77 B # 59 -61 Centro Empresarial Las Américas II Of.201 Tel:(5) 3852888



ASESORES EN VALORES S.A.
Comisionista de Bolsa

Resúmenes de investigaciones recientes de Fedesarrollo

REPORTE FINAL SOBRE EL EVENTO DE ALTO NIVEL SOBRE COOPERACIÓN SUR-SUR Y DESARROLLO DE CAPACIDADES

Mauricio Reina, Investigador Asociado

Carolina Camacho, Investigadora

Ángela María Noguera, Asistente de Investigación

Andrés Felipe Osorio, Asistente de Investigación

Resumen

El documento presenta las lecciones del Evento de Alto Nivel sobre Cooperación Sur-Sur y Desarrollo de Capacidades (EAN), celebrado en Bogotá del 24 al 25 de marzo de 2010. Estas lecciones constituyen un insumo fundamental para la preparación del IV Foro Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda que se realizará en 2011 en Seúl, Corea del Sur.

El EAN buscó dar a conocer y analizar las iniciativas adelantadas en materia de Cooperación Sur-Sur (CSS) durante los últimos cinco años y derivar lecciones que permitan construir una agenda más incluyente de desarrollo global. El objetivo final fue generar un consenso sobre las acciones específicas a llevar a cabo para acelerar el intercambio de conocimiento y la generación de capacidades entre los países en desarrollo.

Como preparación para el EAN, se abrió una convocatoria de casos de CSS con el fin de que el evento contara con una base de evidencia sólida para las discusiones. Durante el evento fueron analizados 110 casos de cooperación en tres regiones: Asia, América Latina y el Caribe y África. El documento presenta las principales lecciones obtenidas en el curso de las diferentes sesiones del EAN y las principales conclusiones del evento.

HISTORIAS DE CASO DE COOPERACIÓN SUR-SUR ENTRE COLOMBIA Y OTROS PAÍSES DEL MUNDO

Carolina Camacho, Investigadora

Ángela María Noguera, Asistente de Investigación

Andrés Felipe Osorio, Asistente de Investigación

Resumen

Este trabajo documenta cuatro casos de Cooperación Sur-Sur entre Colombia y otros países del mundo: i) Estrategia de Cooperación Técnica Sur-Sur en Desarme, Desmovilización y Reintegración; ii) Estrategia de Cooperación Colombia-Cuenca del Caribe; iii) Estrategia de Cooperación de Transmilenio en Sistemas de Transporte Masivo; iv) Sistemas de Información y Mapas de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

El análisis de estos casos se centra en la adopción del triple mandato de la Agenda de Acción de Accra: adaptación de los cinco principios de la Declaración de París como referencia en la prestación de la cooperación; aportes de la CSS que enriquezcan el panorama de cooperación; y complementación a los esquemas de cooperación tradicional. Adicionalmente, se exploran los mecanismos más efectivos para la promoción del liderazgo y compromisos de los países socios en los acuerdos de cooperación.

COOPERACIÓN SUR-SUR EN EL CONTEXTO DE LA EFICACIA DE LA AYUDA. ANÁLISIS DE LA EVIDENCIA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. GRUPO DE TAREA EN COOPERACIÓN SUR-SUR

Mauricio Reina, Investigador Asociado

Carolina Camacho, Investigadora

Ángela María Noguera, Asistente de Investigación

Andrés Felipe Osorio, Asistente de Investigación

Resumen

Análisis del panorama de Cooperación Sur-Sur (css) en América Latina y el Caribe, partiendo de las experiencias recogidas por el Grupo de Tarea en Cooperación Sur-Sur (GT-CSS), que hace parte del Grupo de Trabajo en Eficacia de la Ayuda, de la OCDE.

El documento expone las lecciones de diferentes casos de cooperación técnica intergubernamental presentadas a través de una convocatoria entre noviembre de 2009 y febrero de 2010. Estas experiencias se presentaron como material de discusión del Evento de Alto Nivel sobre css, celebrado en Bogotá del 24 al 25 de marzo de 2010.

La convocatoria contó con la participación de 28 países y 13 instituciones regionales y multilaterales, que presentaron 53 casos. Entre los temas tratados en los casos de América Latina y el Caribe sobresalen los de seguridad alimentaria, salud pública, sostenibilidad ambiental y prevención de desastres, fortalecimiento de instituciones democráticas, apoyo a la participación política de la mujer, desarrollo de infraestructura y tecnología, educación y empleo.

ANÁLISIS DEL IMPACTO DE LA PROTECCIÓN COMERCIAL SOBRE LOS SECTORES DE CONFECCIONES Y CALZADO

Sandra Zuluaga, Investigadora Asociada
Camila Salamanca, Investigadora
Wendy Bermúdez, Asistente de Investigación

Resumen

Desde 2008 representantes tanto del sector calzado como del sector confección han señalado la difícil coyuntura que han experimentado con la confluencia de factores como la revaluación de la moneda y el contrabando. Este hecho se ha enfrentado mediante la implementación de medidas regulatorias que buscan atacar condiciones de competencia desleal y fortalecer el control aduanero. No obstante, estas medidas no solo han redundado en mayor protección comercial para el sector, sino que han elevado los costos y los trámites para los importadores formales entre los que se encuentran varias empresas extranjeras.

De esta manera, este estudio analiza las medidas comerciales aplicadas y el impacto que han tenido sobre los modelos de negocio de las empresas extranjeras que comercializan productos de estos sectores. Se encuentra que la estructura de las importaciones se caracteriza por una alta concentración en unas pocas empresas, lo cual facilita el control para las autoridades sobre los importadores formales; concentración de las compras externas en un número reducido de subpartidas, y una alta participación de China y Ecuador como país de origen.

Por otro lado, las medidas de control aduanero además de elevar los costos de importación para los importadores formales, no parecen suficientes para atacar otro tipo de problemas como el creciente contrabando o la necesidad de adelantar investigaciones por dumping de importaciones provenientes de China y Ecuador. Adicionalmente, resulta fundamental fortalecer el diseño de los mecanismos de control del valor en aduana, de acuerdo con los compromisos normativos adquiridos por Colombia en el marco de la OMC.

PROSPECTIVA DE LA ECONOMÍA COLOMBIANA 2009-2013 Y EL SECTOR COMERCIO

Sandra Zuluaga, Investigadora Asociada

Carolina Camacho, Investigadora

Julián Alberto Moreno, Asistente de Investigación

Resumen

Dada la coyuntura económica de altas tasas de crecimiento económico entre 2003-2007 y la reciente crisis de 2008 Almacenes Éxito S.A. invitó a Fedesarrollo a realizar un estudio en el que se analizara la prospectiva de la economía colombiana para el período 2009-2013 con un énfasis particular en el sector comercio. El estudio tiene dos objetivos, el primero es analizar los principales factores que incidirán en el desempeño futuro de la economía colombiana y construir un escenario de proyección de las principales variables macroeconómicas para el período mencionado. El segundo objetivo es realizar un análisis cuantitativo y cualitativo a partir de distintas fuentes de información que le sirva a la empresa para identificar las principales tendencias de desarrollo futuro del sector comercio al por menor, tomando como punto de partida la evolución de los distintos tipos de establecimientos que participan en el sector y las tendencias del consumo.

En el estudio se construyen diferentes medidas de concentración de mercado y de rentabilidad de la industria, encontrando que pese a la evidente presencia de jugadores de gran tamaño en el mercado, el sector no muestra una situación de monopolio o de competencia imperfecta. Por otro lado, empleando el Modelo de Equilibrio General de Fedesarrollo se hace un análisis del comportamiento futuro de las principales variables económicas que afectarán el comercio en los próximos años. Finalmente, se presentan un análisis regional, donde se desarrollaron varios indicadores socioeconómicos con el objetivo de identificar oportunidades de inversión en el sector comercio.

MEASURING ECONOMIC AND SOCIAL IMPACTS OF MIGRATION IN COLOMBIA: NEW EVIDENCE

Mauricio Cárdenas, Brookings Institution

Carlos Medina, Banco de la República

Andrés Trejos, Asistente de Investigación

Resumen

This paper analyses a comprehensive dataset on migration using robust econometric methodologies to assess a range of economic and social impacts of migration on individuals and households left behind. Our findings indicate that there is no significant impact on labor force participation in households with migrants, but remittances do appear to have a negative effect on labor force participation. Migration (either absent or returned) increases total per capita expenditure by nearly US\$35 per month while households that receive remittances increase per capita expenditures by US\$49 per month on average. Expenditures in health and education also increase. However, there is no effect on school attendance, while individuals living in a household with an absent migrant are almost 4 per cent less likely to state that their health is good. Households with migration experience are around 8 per cent less likely to keep their immediate families together, with this effect particularly pronounced in the sub-group of households with return migrants. Our policy recommendations emphasize the importance of family reunification, and issue that deserves more decisive policy actions on the part of the Colombian government.

INVESTMENT AND EXPOSURE TO EXCHANGE RATE CHANGES IN COLOMBIA

Roberto Steiner, Director Ejecutivo

María Angélica Arbeláez, Investigadora Asociada

Andrés Salamanca, Asistente de Investigación

Resumen

We assemble a large data base of Colombian medium & large firms covering the 1997-2008 period and study different channels through which real exchange rate (RER) changes affect firm investment and profits. With regard to investment, i) there are adjustment costs, presumably related to capital market imperfections; ii) investment increases with liquidity as firms face restricted access to external financing; iii) RER changes have no direct effect on investment, even after controlling for sector effects; iv) we find no evidence of a differential effect of RER changes on investment depending on exposure to foreign debt. This might be because few firms carry foreign debt or because those that do avoid currency mismatches through "natural" hedging or use financial instruments to hedge exchange rate risk. Other estimations show that firms with higher *total* debt invest more after a devaluation; i.e. *probably* any negative effect in terms of net worth declining with a devaluation is offset by the positive effect on present and future income. This hypothesis is supported by our analysis of the currency composition of debt. Firms that export more are more likely to carry foreign debt, and the foreign debt they carry is larger. This points out to "natural matching" between foreign currency revenue and liabilities. Finally, changes in the RER have no effect on bank performance (i.e. on NPLs), beyond the indirect effects that stem from RER changes affecting firm profits. This result is probably driven by regulation that restricts the exposure of banks to exchange rate risk. In summary, Colombian firms and banks benefit from RER devaluations and are negatively affected by RER appreciations. These findings, coupled with the fact that the preference of the central bank has been to allow the exchange rate to float more freely when it is bound to weaken than when it is bound to strengthen, has lessened any need by firms to use financial derivatives to hedge exchange rate risk.

SEIS ESTUDIOS DE CASO DEL MERCADO DE VALORES

Maria Angélica Arbeláez, Investigadora Asociada

Camila Salamanca, Investigadora

Nicolás León, Investigador Junior

René Pineda, Asistente de Investigación

Resumen

Con el propósito de documentar los casos de emisiones exitosas en Colombia, así como la participación de los fondos de capital privado en el mercado de valores colombiano, Fedesarrollo realizó seis estudios de caso para la Bolsa de Valores de Colombia. Para la realización de estos estudios se tuvieron en cuenta los siguientes criterios: i) Casos exitosos de empresas que hubieran emitido por primera vez y hayan optimizado su estructura de capital; ii) Casos en los cuales hubiera una participación de un fondo de capital en una empresa; iii) Existencia de información suficiente y voluntad de la empresa de cooperar en la construcción del estudio de caso.

Basados en lo anterior se realizaron estudios de caso para Bancolombia, Colombina S.A, Ecopetrol S.A, ISA (Interconexión Eléctrica, S.A.), Seaf Colombia S.A y Tribeca Partners. En términos generales, se documenta el contexto en que se tomaron las decisiones de las empresas, se describen estas decisiones y las razones que las motivaron, los pasos específicos que se siguieron y los resultados para la empresa y el mercado en general.

Como fuentes de información se utilizaron datos cuantitativos de la base de datos de la Superintendencia de Sociedades SIREM, complementada con información financiera entregada directamente por las empresas, y otras estadísticas oficiales como las Cuentas Nacionales, Cuentas de Exportaciones, Encuesta Anual Manufacturera, entre otros. Lo anterior se combinó con entrevistas a directivos de las empresas, banqueros de inversión que estructuraron las emisiones, directivos de Colombia Capital, comisionistas de bolsa, y a directores de las mesas de dinero de fondos de pensiones.

INNOVATION, R&D INVESTMENT AND PRODUCTIVITY IN COLOMBIAN FIRMS

María Angélica Arbeláez, Investigadora Asociada

Mónica Parra Torrado, Investigadora Senior

Alejandro Becerra, Asistente de Investigación

Resumen

The main objective of this paper is to establish a formal relationship between innovation and productivity using Colombian firm-level data. We find that the production of goods and services new to the firm and to the domestic market enhances firms' sales per worker, and innovation that results in introducing new goods and services to the international market boosts both sales and Total Factor Productivity (TFP). Similarly, innovation in production processes improves firms' productivity and sales. Finally, innovation in marketing and management increases sales per worker, and enhances TFP when firms invest in R&D.

UNDERSTANDING PRODUCTIVITY LEVELS, DISPERSION AND GROWTH. TWO COLOMBIAN CASE STUDIES: HOSPITALITY AND CUT FLOWER SECTORS

María Angélica Arbeláez, Investigadora Asociada

Nicolás León, Investigador Junior

Oscar Becerra, Asistente de Investigación

Resumen

In this paper we combine qualitative and quantitative analyses to understand the evolution of productivity in the Colombian hotel sector. We use firm-level data to calculate Total Factor Productivity (TFP) based on revenues and quantities, and we evaluate the role played by misallocation of resources and other factors in aggregate productivity level and growth. We measure the distortions faced by firms that impede an adequate reallocation and higher aggregate productivity levels. Through qualitative sources we explain these distortions as well as other restrictions that hamper efficiency improvements.

We find that in the hospitality sector, one with high levels of vertical differentiation, it is difficult to determine the evolution of productivity because quality differences and demand shocks simultaneously affect prices, making hard to isolate productivity from with non-productivity related changes. Nonetheless, there is significant productivity dispersion and there are strong and stable market distortions that prevent firms from attaining their optimal size, according to their efficiency level. These distortions are affecting aggregate productivity of the sector, and eliminating them could increase hotel sector production around 13% under a conservative scenario based on 2006, and up to 70% under the assumption of less product differentiation.

In the case of the cut flower sectors, we find that productivity has remained relatively constant over the last decade with a tenuous increasing trend. Behind this phenomenon we found that most firms in the sector face distortions that impede them for attaining their optimal size, according to their efficiency level. These distortions are affecting aggregate productivity of the sector, and eliminating them could increase flower sector production by around 20%-30%.

INCIDENCE OF INFORMALITY IN COLOMBIAN AGGREGATE PRODUCTIVITY

María Angélica Arbeláez, Investigadora Asociada

Nicolás León, Investigador Junior

Oscar Becerra, Asistente de Investigación

Resumen

In this paper we study the incidence of informality on aggregate productivity in Colombia. We use firm-level data of the Micro-Establishments Survey and other sources to calculate Total Factor Productivity (TFP) based on revenues and quantities for both formal and informal firms, and we evaluate whether misallocation of resources explains the aggregate productivity level and growth. We measure the distortions faced by formal and informal firms that impede an adequate reallocation and higher aggregate productivity levels. We found that both groups of firms face distortions that impede them from attaining their optimal size, according to their efficiency level. However, formal firms face relatively more distortions than informal ones and are also more efficient. Distortions are affecting aggregate productivity, and eliminating them might increase production by more than 100% in the case of micro firms and around 40% when we use a dataset which includes formal and informal firms of different sizes. We also analyze whether informality is a distortion per se and whether the competition of informal firms may harm formal firms, lowering aggregate inefficiency.

ESTUDIO DE CASOS SOBRE AGENCIAS REGIONALES DE DESARROLLO -CASOS DE COLOMBIA-

Mauricio Santa María, Investigador Asociado
Juan Gonzalo Zapata, Investigador Asociado
José Luis González, Asistente de Investigación
Carlos Felipe Reyes, Asistente de Investigación

Resumen

En esta Investigación se llevó a Cabo un estudio de casos para dos Agencias Regionales de Desarrollo -ARD- en Colombia, Invest in Bogotá y Proantioquia, siguiendo la metodología desarrollada por Bisang *et ál.* (2009) para la CEPAL. A partir de esta, se realiza un análisis detallado de las agencias en aspectos como ámbito geográfico de actuación, origen y grado de involucramiento de los actores locales, programas y actividades, recursos y capacidades, integración y legitimidad y actividades de monitoreo y evaluación a la gestión de las ARD. Finalmente, se resaltan los factores de éxito de las ARD en Colombia que pueden constituirse en la base de un manual de buenas prácticas para ARD en países en desarrollo.

Se encuentra que *Proantioquia e Invest in Bogotá*, exhiben características comunes que responden al contexto institucional existente en Colombia; entre estas, su tamaño y radio de acción que es limitado, comparado con otras ARD del mundo. Adicionalmente, ambas agencias han logrado consolidar un esquema de acción exitoso en compañía del sector público; Proantioquia lo ha hecho a través del acompañamiento y apoyo en el diseño e implementación de políticas públicas en la región, e Invest in Bogotá, mediante la participación directa del Distrito en la junta directiva de la organización. Ambos mecanismos han permitido el desarrollo de actividades y proyectos que promueven el desarrollo competitivo y productivo de las regiones; en áreas como el fomento del emprendimiento, la promoción de la inversión extranjera y el fortalecimiento educativo.

OIL AND INSTITUTIONS "TALE OF TWO CITIES": NIGERIA AND COLOMBIA

Mauricio Olivera, Investigador Asociado

Guillermo Perry, Investigador Asociado

Babajide Fowowe, Profesor de la Universidad de Ibadan, Nigeria

Olawale Ogunkola, Profesor de la Universidad de Ibadan, Nigeria

Oscar Arboleda, Aistente de Investigación

Diana Contreras, Asistente de Investigación

Yanira Oviedo, Asistente de Investigación

Resumen

Este trabajo compara los efectos macroeconómicos y regionales de la abundancia de petróleo (o de su dependencia) en Colombia y Nigeria, así como la forma en que se ha manejado dicha abundancia, tanto en términos de políticas sectoriales, macroeconómicas e institucionales, con el fin de obtener las recomendaciones de política para estos países y otros que presenten abundancia de petróleo. Con este fin, se examinó la evolución de las instituciones del sector petrolero y se evaluaron los efectos de cambios de producción y precio sobre el desempeño macroeconómico.

Asimismo, se probó la hipótesis institucional la cual establece que mejores instituciones mitigan los posibles efectos negativos de la abundancia del recurso natural. Se usaron variedad de técnicas para poner a prueba esta hipótesis. En primer lugar se estimaron los efectos mediante un modelo de corte transversal para 95 países productores y no productores de petróleo entre los años 1980 y 2005. Posteriormente, a nivel individual, tanto para Colombia como para Nigueria, se utilizaron estimaciones por Mínimos Cuadrados Ordinarios para estimar los efectos de la calidad institucional. Adicionalmente se usaron modelos SVAR los cuales facilitan detectar la presencia de enfermedad holandesa para cada país. Para estos dos modelos se utilizaron series de tiempo entre los años 1963-2008. Se analizaron también los hechos estilizados macroeconómicos de ambos países durante los auges del precio de petróleo más importantes (1972-1980 y 2003-2008.) Finalmente, se analizo a través de estudios de casos los efectos regionales de la abundancia de petróleo en ambos países.

EL SISTEMA PENSIONAL EN COLOMBIA: RETOS Y ALTERNATIVAS PARA AUMENTAR LA COBERTURA

Roberto Steiner, Director Ejecutivo
Mauricio Santa María, Investigador Asociado
Mariana Martínez, Investigadora Asociada
Natalia Millán, Investigadora Senior
Jorge Humberto Botero, Consultor
María Alejandra Arias, Asistente de Investigación
Erika Schutt, Asistente de Investigación

Resumen

En este estudio se identifican los problemas, riesgos y debilidades que enfrenta el Sistema General de Pensiones (SGP) colombiano con el objetivo de plantear una propuesta, financiera y técnicamente viable, que permita mejorar su funcionamiento futuro y, en particular, aumentar su cobertura y reducir las inequidades que lo caracterizan en la actualidad. El estudio se divide en tres grandes secciones: antecedentes, la relación entre el mercado laboral y el sistema pensional, y los aspectos fiscales y financieros de éste último. A partir de esto, se realizan una serie de recomendaciones de política, claras y detalladas, que buscan superar los problemas de equidad, cobertura y sostenibilidad del sistema pensional colombiano: i) dejar marchitar o eliminar el Régimen de Prima Media, ii) implementar un sistema de tres pilares: solidario, ahorro individual obligatorio y ahorro individual voluntario. iii) Una reforma laboral, que incluye recomendaciones específicas para los costos no salariales y el salario mínimo. Adicionalmente se propone iv) reformar el esquema de pensión mínima vigente y v) flexibilizar el sistema pensional para que pueda responder a diversos tipos de contratación.

ENCUESTA SOCIAL LONGITUDINAL DE FEDESARROLLO ESLF, ETAPA XIV (2009)

Natalia Millán, Investigadora Senior
Carlos Castañeda, Asistente de Investigación

Resumen

Desde septiembre de 1999, Fedesarrollo, con el apoyo de las Cámaras de Comercio de Bogotá, Cali y Bucaramanga, ha implementado anualmente con éxito la Encuesta Social en las ciudades de Bogotá, Cali, y Bucaramanga y desde 2008 en Medellín, Barranquilla, Manizales, Pasto, Pereira, Cúcuta, Ibagué, Montería, Cartagena y Villavicencio. A partir de 2004 (etapa IX), se convirtió en la única encuesta de tipo panel disponible en Colombia hasta el momento, la cual ha seguido un grupo de hogares durante seis años consecutivos. Desde ese entonces la encuesta se denomina Encuesta Social Longitudinal de Fedesarrollo (ESLF).

En noviembre de 2009, la alianza entre Fedesarrollo y las cámaras de comercio de Cali y Bogotá, contó también con un aporte generoso del Banco Inter-Americano de Desarrollo, la Corporación Andina de Fomento y el Departamento Nacional de Planeación. La encuesta continúa teniendo el mismo universo que en la etapa anterior y contempla una cobertura de la población urbana de Bogotá, Bucaramanga, Cali y sus áreas metropolitanas, y las ciudades de Medellín, Barranquilla, Manizales, Pasto, Pereira, Cúcuta, Ibagué, Montería, Cartagena y Villavicencio. La muestra es representativa de la población civil no institucional de las trece ciudades que conforman el total nacional urbano o trece áreas metropolitanas consideradas por el DANE para el cálculo de los indicadores del mercado laboral.

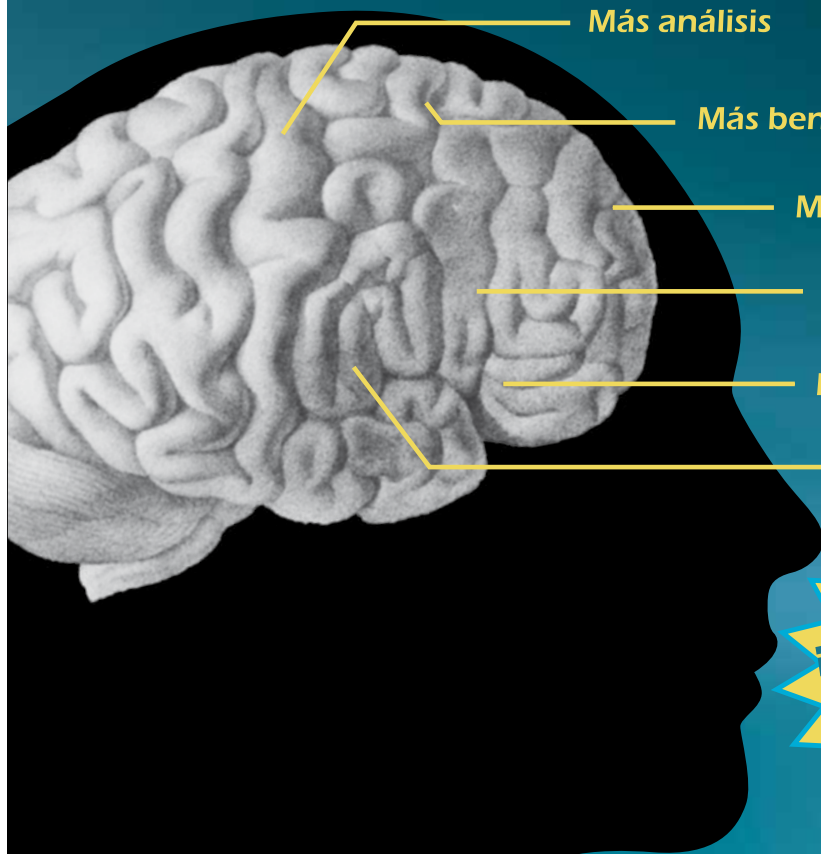
Dentro de los resultados de la encuesta vale la pena resaltar los relacionados con pobreza subjetiva, protección social, vulnerabilidad y programas sociales. En cuanto a las medidas subjetivas de pobreza, se encuentra que en 2009, el porcentaje de hogares que afirma que los ingresos alcanzan a cubrir más que los gastos mínimos del hogar se elevó de 8,9% en 2008 a 10,7%. El porcentaje de hogares que afirma que los ingresos sólo alcanzan para cubrir los gastos mínimos del hogar se redujo de 54,6% en 2008 a 50,8% y el de hogares que afirma que los ingresos no alcanzan a cubrir los gastos mínimos se incrementó en dos puntos porcentuales pasando a 38,5%.

Con respecto al acceso a seguridad social, se encuentra que Bogotá es la ciudad con mayor proporción de afiliados a seguridad social en salud y Cali la que tiene la menor proporción. En cuanto a informalidad, se encuentra que en Cali existe la mayor proporción de trabajadores independientes (59%) y le siguen Bogotá (54%) y Bucaramanga (50%). Adicionalmente, pese a que en Bogotá se encuentra el mayor número de independientes registrados ante alguna autoridad (Cámara de Comercio, alcaldía, RUT, registro mercantil), éste sólo representa al 33% de los independientes, confirmando que aún existe un alto nivel de informalidad empresarial. Es de resaltar que la proporción de individuos que reportan ser independientes por no tener otra opción laboral (por exclusión) se redujo en 6,2 puntos porcentuales alcanzando el 41.2%. Es decir, un poco más de la mitad (58,8%) de los trabajadores que ejercen como independientes lo hacen por preferirlo frente a otras opciones (por escape). Este porcentaje es menor en los individuos de estratos bajos (50%).

En cuanto al estado de vulnerabilidad de los hogares, según la ESLF en 2009, el 42% de los hogares afirma no contar con ningún servicio financiero. Esta proporción es mayor entre los hogares de estratos bajos y alcanza el 62%, mientras que entre los hogares de estratos altos este porcentaje es de tan solo el 12%. Es decir, el acceso a servicios financieros sigue estando considerablemente concentrado en los estratos altos.

Por último, se indaga por la percepción de los hogares frente a algunos programas sociales entre los cuales se encuentran programas del ICBF, Familias en Acción, la Red JUNTOS, programas del SENA, programas de vivienda de interés social, salud, educación, pensiones, microcrédito y cajas de compensación familiar. Se destaca que, en el total de las trece áreas metropolitanas, los programas sociales recibieron en promedio una calificación de 3,85 que, aunque es levemente inferior a la que habían obtenido en 2008 (3,93), sigue siendo una calificación equivalente a "bueno". También se pregunta directamente por el nivel de conocimiento que tienen los hogares sobre cada uno de estos programas. Al respecto, al igual que en la etapa anterior, los programas menos conocidos son acceso al microcrédito y la Red JUNTOS.

AHORA SOMOS MÁS que una herramienta



Más análisis

Más beneficios

Más información

Más alianzas

Más capacitación

Más compromiso

¡SUSCRÍBASE
YA!

¡Aproveche
nuestra tarifa 2010
\$70.000
suscripción anual!

REVISTA

+ MisiónPyme
SU HERRAMIENTA DE GESTIÓN EMPRESARIAL *5 años*

www.misionpyme.com

Calle 87 No.19C-59 Oficina 301 · PBX: (1) 257 3075 · suscripciones@misionpyme.com

Economía, comercio e inversión

Hernando José Gómez R*

Abstract

This paper analyzes from an economic perspective the effectiveness of Colombia's foreign policy facing the new international realities. It analyzes the international context and the trends concerning the distribution of economic power worldwide. It reviews the evolution of Colombia's trade relations with the rest of the world. Although it recognizes some of Colombia's successes, such as the agreements with the Andean Community, and the fact that it has penetrated the international capital markets, the paper concludes that in the past three decades Colombia's foreign policy has been limited and has lagged behind with respect to other countries in the region in terms of trade and investment flows. The paper makes specific recommendations and sets down what could be the fundamental features of the country's international trade policy in the immediate future.

Resumen

En este documento se analiza la efectividad de la política exterior colombiana desde un punto de vista económico frente a las nuevas realidades internacionales. Se analiza el entorno internacional y las tendencias en materia de distribución del poder económico a nivel mundial y se revisa la evolución de Colombia en cuanto a su relacionamiento comercial con el resto del mundo. No obstante se han obtenido algunos logros como los acuerdos con la CAN y se han penetrado los mercados internacionales de capitales, se concluye que la política exterior de Colombia ha sido bastante limitada en las últimas tres décadas y ha estado rezagada frente a otros países de la región en cuanto lo comercial y a los flujos de inversión. Se hacen recomendaciones específicas y se trazan los que podrían ser los rasgos fundamentales de una política comercial internacional del país en el futuro inmediato.

Keywords: Colombia, Colombian foreign policy, Trade agreements, International trade, Investment flows, Exports.

Palabras clave: Colombia, Política exterior colombiana, Acuerdos comerciales, Comercio exterior, Flujos de inversión, Exportaciones.

Clasificación JEL: F40, F59, F36, F21

Primera versión recibida el 15 de junio de 2009; versión final aceptada el 15 de junio de 2010.

Coyuntura Económica, Vol. XL, No. 1, primer semestre de 2010, pp. 31-67. Fedesarrollo, Bogotá - Colombia.

* Presidente Consejo Privado de Competitividad. El autor agradece la colaboración de Daniel Mitchell, investigador asociado del Consejo Privado de Competitividad.

I. Introducción y contexto

Una de las dimensiones más importantes de la política exterior de un país es la económica, que incluye la inversión, lo comercial y lo financiero. Así mismo, esta dimensión está permeada por, y permea a su vez, otras dimensiones como la política, la ambiental, la laboral y la de seguridad. Dos ejemplos ilustrativos. El proceso de aprobación del Tratado de Libre Comercio (TLC) en los EE. UU., a pesar de los beneficios económicos que generaría a los dos países, está bloqueado por los sindicatos americanos por temas de índole laboral en Colombia (aun cuando en buena parte disfrazan intereses proteccionistas). Otro caso es el del comercio con Venezuela cuya importancia para ambos países es evidente, por su elevado valor para Colombia y por un suministro estratégico de productos de consumo para el vecino país. Por ello, a pesar del retiro de Venezuela de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el libre comercio entre las dos naciones se mantiene, con contadas excepciones, y sigue creciendo el comercio bilateral.

Colombia, hasta el inicio de la década del noventa, mantuvo una política marcadamente proteccionista, donde los acuerdos comerciales se limitaban a la CAN y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). En cuanto a la Inversión Extranjera Directa (IED), ésta se discriminaba en aspectos sectoriales como el financiero y en derechos cambiarios como someter el giro de utilidades a un impuesto de remesas. Sumado a esto, no existía una política clara para su atracción. En materia de temas financieros, el país dependía de créditos externos de entidades multilaterales tipo BID y Banco

Mundial, y de ocasionales créditos sindicados de la banca comercial internacional.

En la década del noventa, Colombia fue uno de los últimos países de América latina en iniciar un proceso de apertura comercial. Ésta, incluyó una importante reducción unilateral de aranceles, y la eliminación de la licencia previa de importaciones y del depósito previo de importaciones en el Banco de la República. En cuanto a acuerdos comerciales, se firmó el G-3 con México y Venezuela, y uno de alcance parcial con Chile. En cuanto a la inversión extranjera directa, ésta se abrió a todos los sectores (excepto desecho de sustancias peligrosas), se otorgó libertad cambiaria para giro de utilidades y de capital, y se inició el desmonte del impuesto de remesas. En lo financiero, se alcanzó, por un periodo corto, el grado de inversión que permitió al país posicionarse en el mercado internacional de bonos en forma permanente (esta calificación se pierde a mediados de los años noventa), y también se abrieron filiales en el país de importantes bancos internacionales.

Vale la pena anotar también que, en la última década del siglo, se crea la Organización Mundial del Comercio cuyas normas obligan a Colombia a un proceso de desmonte de los subsidios a las exportaciones (CERT, crédito de fomento) y de los subsidios atados a logros en el frente exportador (zonas francas, etc.), desmontando así, en la práctica, la política de promoción de exportaciones que se había adoptado en la década de los sesenta. En parte debido a la creación de la OMC, se inicia un proceso de profundización de la CAN, logrando: adoptar una política común de propiedad intelectual

tual conforme al tratado de los ADPIC, la integración del sector servicios y la liberalización, en cierto grado, de la movilización de las personas. Donde no se es exitoso es en lograr una Unión Aduanera por visiones diferentes sobre el nivel requerido de protección en el espacio andino.

En este siglo se mantienen los lineamientos de política económica con el exterior con dos elementos nuevos. De una parte, ante la lentitud de las negociaciones multilaterales de Doha y la inestabilidad de las preferencias arancelarias unilaterales que otorgan los países desarrollados, se concluyó que era necesario iniciar un proceso de negociación de acuerdos bilaterales y regionales de libre comercio. Hasta el momento, se han negociado o están en proceso de negociación, los TLC con Mercosur, Estados Unidos, Cuba, el triángulo norte de Centroamérica, Chile, Canadá y la Unión Europea. Por otra parte, la fuerte polarización ideológica en América latina llevo al retiro de Venezuela de la CAN y a diferencias difíciles de conciliar entre los miembros restantes.

Es en este contexto que se analiza la efectividad de la política exterior en lo económico frente a las nuevas realidades internacionales y hemisféricas. En la primera sección se analiza el entorno internacional y las tendencias en materia de distribución del poder económico a nivel mundial. En la segunda sección se revisa la evolución de Colombia en materia de su relacionamiento comercial con el resto del mundo. Finalmente se abordan una serie de temas puntuales que permiten delinear lo que podrían ser los rasgos fundamentales de una política comercial internacional del país en el futuro inmediato.

II. Entorno Internacional

A. Horizonte temporal para la crisis económica: ¿qué implica la crisis?

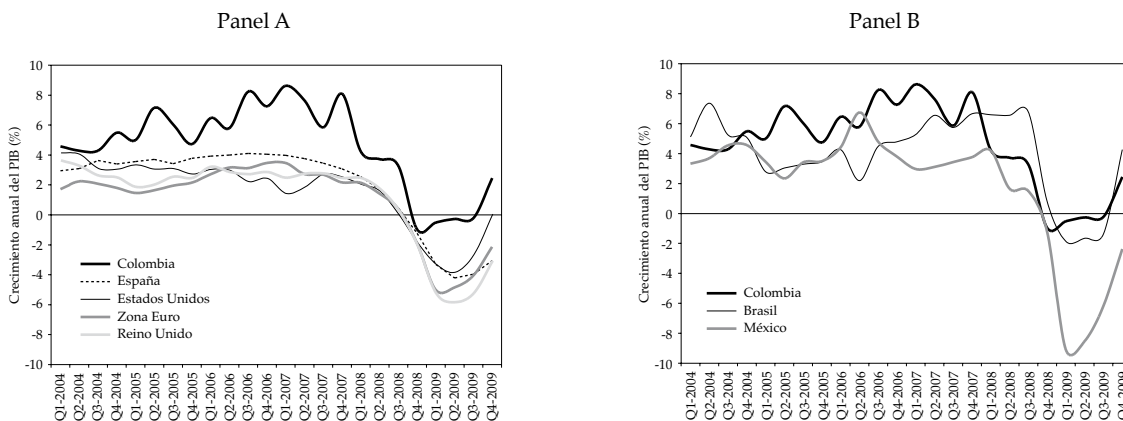
El mundo acaba de salir de una crisis económica que posiblemente afectará el panorama económico internacional en los próximos años. No obstante, la pregunta más relevante es si esta crisis, además de frenar temporalmente la expansión de la economía mundial, la alterará de manera significativa en su estructura y en las relaciones entre países. Desde el primer trimestre de 2008, casi todas las economías del mundo se desaceleraron vertiginosamente (ver Gráfico 1). Esta tendencia a la baja continuó durante gran parte del año 2009 y se sintió de manera más fuerte en los países desarrollados o en los que más dependen de estos. La recuperación de la crisis comenzó a finales de 2009, como muchos analistas pronosticaban. Sin embargo, ésta ha sido una recuperación lenta y bastante heterogénea, con unos países que han recuperado la senda de crecimiento de hace unos años y otros que todavía enfrentan graves problemas coyunturales. Para 2010, el Fondo Monetario Internacional proyecta un crecimiento del PIB mundial de 4,2%. Esta cifra es muy positiva si tiene en cuenta la caída del producto de 0,6% en 2009.

En el Gráfico 2 se presenta, para Colombia y algunos países de referencia, el crecimiento económico de 2006 a 2009, y las proyecciones de crecimiento para 2010. En el Gráfico se puede observar el período de auge económico mundial hasta 2007, el comienzo de la desaceleración en 2008, la fuerte caída en 2009 y el comienzo de la recuperación a partir

de 2010. Del gráfico sobresalen las tasas de México, España, Reino Unido y Estados Unidos por su caída en 2009, al igual que Perú por sus altas tasas de crecimiento en todos los años analizados. Colombia,

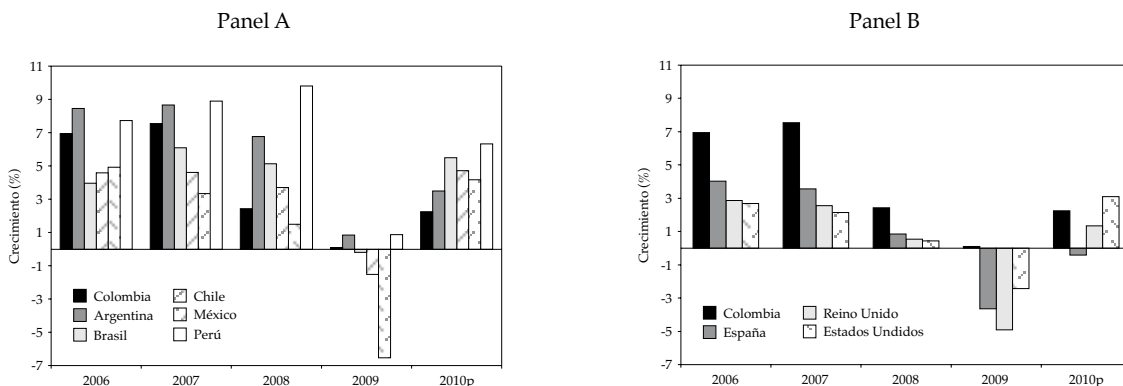
por su parte, presenta una fuerte desaceleración en 2008, seguida de un crecimiento económico cercano a 0% en 2009 y una lenta recuperación en 2010, con tasas de crecimiento levemente positivas.

Gráfico 1
CRECIMIENTO REAL DEL PIB TRIMESTRAL



Fuente: OCDE, FMI, DANE.

Gráfico 2
CRECIMIENTO DEL PIB
(real y proyecciones)



Fuente: FMI (proyecciones a abril de 2010).

En América Latina, algunos países se encontraron mejor preparados para enfrentar la crisis que otros. Venezuela y Ecuador se vieron fuertemente afectados por la reducción de los precios del petróleo y por unos indicadores macroeconómicos que reflejan su alta vulnerabilidad. Argentina contó con una situación macroeconómica frágil y México y los países centroamericanos se vieron fuertemente afectados por su alta dependencia de la economía de Estados Unidos. Chile, Brasil, Colombia y Perú, por su parte, tenían perspectivas más favorables debido a sus políticas más ortodoxas durante los años de auge económico.

Chile y Perú, en la región, tuvieron las mejores perspectivas para superar la crisis rápidamente. En el caso de Chile, esta situación se dio principalmente por el estado de sus finanzas públicas y por la mayor diversificación en los destinos de sus exportaciones. En el caso de Colombia y Brasil, el espacio fiscal era un poco más restrictivo y, por tanto, si bien contaron con recursos para llevar a cabo políticas contracíclicas en 2009, el espacio en 2010 es más reducido. Lo anterior implica que es fundamental que estos países sean agresivos en adelantar rápida y efectivamente las inversiones públicas necesarias para incentivar la demanda y así retomar una senda de crecimiento económico alto, rápidamente.

B. Panorama mundial y tendencias en la estructura económica mundial: cambios relativos de poder económico

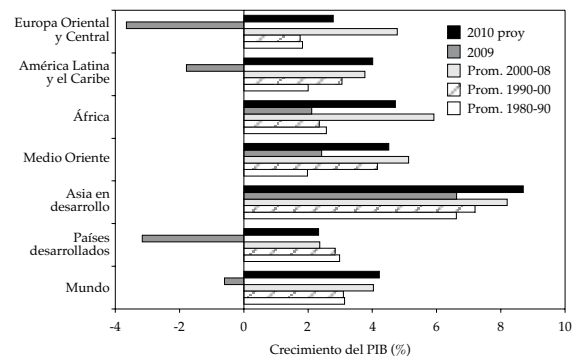
La crisis comenzó como una crisis financiera e hipotecaria. Rápidamente esta situación se trasladó al sector real debido, entre otros, a una desvalori-

zación de activos, a problemas de liquidez y a la pérdida de confianza de los consumidores. Esta situación luego se propagó al resto del mundo en forma de: disminución de comercio exterior, caída en los precios de productos básicos, caída del crédito, reducción de los flujos de capital externo (inversión extranjera directa y remesas), y aumento en la volatilidad de los mercados (mercado cambiario y mercado bursátil).

La crisis económica actual afectó el panorama económico internacional. Durante las últimas décadas, la estructura económica mundial ha cambiado significativamente. Este cambio se ha dado, principalmente, por el mayor protagonismo que han tenido las economías asiáticas.

En el Gráfico 3 se presenta el crecimiento económico, por grupos de países, entre 1980 y 2009 y las proyecciones para 2010. En el gráfico se observa que, entre 1980 y 2009, los países en desarrollo de Asia

Gráfico 3
CRECIMIENTO DEL PIB ANUAL
POR REGIONES



Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI).

tuvieron tasas de crecimiento muy elevadas. Adicional a esto, se evidencia la aceleración del producto en América Latina y el Medio Oriente, y las altas tasas de crecimiento vistas en el período entre 2000 y 2008 en Asia, África, Europa Oriental y Central, el Medio Oriente y América Latina. La participación de América Latina en el PIB mundial ha mantenido una tendencia ligeramente decreciente en los últimos 25 años, pasando de cerca de 11% del PIB mundial en 1980, a alrededor de 9% en la presente década.

Claramente, en los últimos años, el panorama internacional ha cambiado: los países asiáticos han aumentado su peso en el producto mundial y los países desarrollados, especialmente los europeos, han perdido protagonismo (ver Gráfico 4). La crisis reciente, por su importancia y sus múltiples efectos, ha acelerado el período de transición del panorama económico internacional. En el gráfico 3 se observa que los países más afectados por la presente crisis fueron los países desarrollados, los países de Europa Oriental y Central, y los países

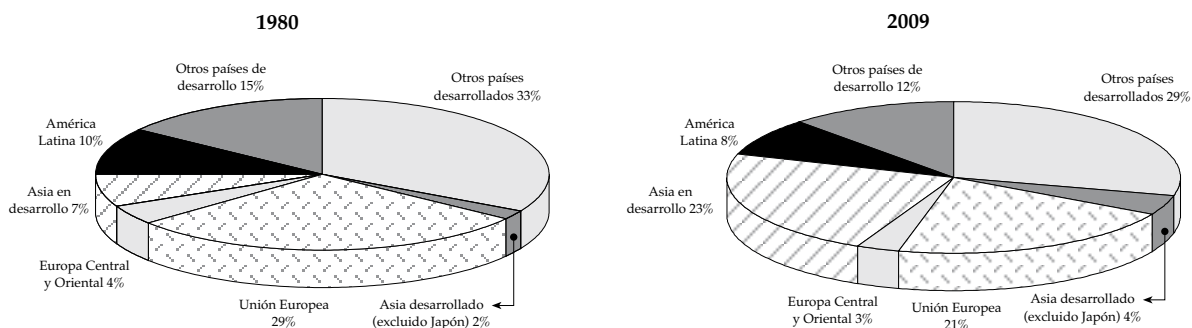
de América Latina. Por su parte, Asia, el Medio Oriente y África fueron las regiones menos afectadas por la crisis.

Dentro de los cambios estructurales que se presentan, es importante que los países se adapten fortaleciendo sus relaciones con otros países, particularmente con los que posiblemente ganarán protagonismo en el escenario económico mundial en los próximos años. Para adaptarse, un elemento clave es el comercio exterior. Se espera que en el mundo se presente, en los próximos años, un redireccionamiento comercial, no solo con relación a los destinos de los flujos comerciales sino también con los tipos de productos que se comercian.

C. Redireccionamiento comercial: paso de comercio complementario a comercio competitivo

Uno de los principales impactos de la crisis económica fue la fuerte disminución en el comer-

Gráfico 4
COMPOSICIÓN DEL PIB MUNDIAL EN US\$PPP
(% del total)



Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI).

cio internacional. El FMI estima que, en 2010, el comercio mundial crecerá por encima de 7%, luego de la caída de más de 10% en 2009. En 2009, las exportaciones de los países desarrollados cayeron 12%, y sus importaciones cayeron 12%, y las exportaciones de los países en desarrollo cayeron 8% y sus importaciones caigan 8% (FMI, 2010).

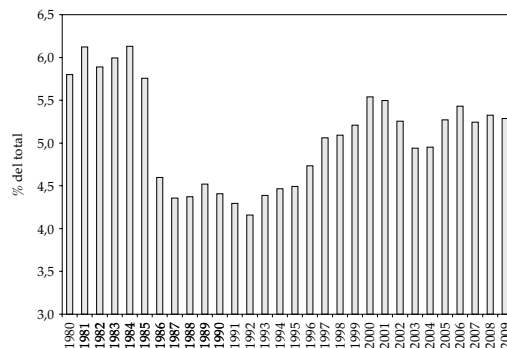
En el Gráfico 5 se puede ver que la participación de América Latina en el comercio internacional en los últimos 25 años ha oscilado entre 4% y 6.5%. Durante este período, la estructura del comercio en la región ha cambiado significativamente. Por ejemplo, la participación de las exportaciones a Asia aumentó de 26% a 30% en Chile, de 19% a 24% en Perú y de 10% a 14% en Argentina. También ha habido un incremento en las exportaciones desde y hacia los países de la región. La participación de las exportaciones hacia América Latina y el Caribe aumentó de 13% a 17% en Chile, de 16%

a 31% en Colombia, de 12% a 26% en Brasil, de 15% a 21% en Perú y de 27% a 42% en Argentina (CEPAL, 2010a).

En los últimos años, en América Latina no solo han cambiado los destinos de las exportaciones, sino también las canastas de exportación. Entre 1990 y 2009, la participación de las exportaciones de tecnología media o alta pasó de 7% a 14% en Colombia, de 30% a 32% en Brasil, de 12% a 25% en Argentina y de 32% a 62% en México. No obstante, es importante resaltar que éste no es solo un fenómeno de la región. En China e Indonesia, estas participaciones pasaron, respectivamente de 26% a 58% y de 6% a 19%. Lo anterior demuestra que muchos países están cambiando, tanto en los productos que ofrecen, como en los productos que demandan en los mercados internacionales.

Una vez analizada la oferta, es importante analizar la demanda. En Chile, por ejemplo, el 97% de las exportaciones a Asia son productos primarios o manufacturas basadas en recursos naturales, y tan solo el 2% son manufacturas de nivel tecnológico medio o alto. Sin embargo, en este país, el 14% de las exportaciones hacia América Latina son manufacturas de tecnología media o alta. Algo similar ocurre en Brasil: casi el 80% de las exportaciones a Asia son productos primarios o manufacturas basadas en recursos naturales, mientras que casi el 60% de las exportaciones a América Latina y el Caribe son manufacturas de tecnología media o alta. En Colombia, por su parte, el 37% de las exportaciones a América Latina y el Caribe son de productos de tecnología media o alta mientras que este porcentaje para Estados Unidos es de tan solo 6%.

Gráfico 5
PARTICIPACIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN EL COMERCIO INTERNACIONAL DE BIENES Y SERVICIOS



Fuente: OMC. Cálculos propios

América Latina ha logrado avances importantes en incursionar los mercados internacionales. La mayoría de los países han aumentado significativamente sus exportaciones, han diversificado sus productos y destinos, y han mejorado el valor agregado de sus canastas de exportación. Este proceso debe continuar, para lo cual es necesario adaptarse a los cambios en los patrones comerciales internacionales. Y para esto, un tema fundamental es la integración comercial.

D. Organización Mundial del Comercio

En los últimos dos años, a raíz de la crisis, los procesos de integración en el mundo se paralizaron. No obstante, resultó muy positivo que el G20 reconociera, la importancia de no llevar a cabo políticas proteccionistas durante la crisis, y de implementar medidas que no perjudicaran el libre comercio internacional.

En el espectro global, dos temas son claves: la promoción de negociaciones multilaterales y los avances en la agenda de Doha. Concluir la agenda de Doha es un tema complejo, pero de lograrse, sería un avance enorme. Para lograrlo, es necesario reducir las diferencias que existen entre los países desarrollados, liderados por la Unión Europea, Estados Unidos y Japón, y los países en desarrollo, liderados por India, Brasil, China y Sur África. Estas diferencias se dan, principalmente, en los subsidios agrícolas de los países desarrollados, especialmente la Unión Europea y Estados Unidos, y los aranceles a las manufacturas de los

países en desarrollo, particularmente India, Brasil e Indonesia.

La dificultad de la anterior situación refuerza la necesidad de promover las negociaciones regionales y bilaterales. En este sentido, en América Latina, el Área de Libre Comercio de las Américas no parece ser una opción viable en el corto plazo ya que existen importantes diferencias entre los países desarrollados y los no desarrollados. Brasil, por ejemplo, está en desacuerdo con algunas condiciones en el tema de derechos de propiedad y Estados Unidos está reacio a reducir los subsidios agrícolas que piden las economías en desarrollo de la región. Cuba, Venezuela, Bolivia, Ecuador y Nicaragua están en contra del acuerdo y han propuesto un acuerdo alternativo; y sumado a esto, Brasil y Estados Unidos, quienes tienen el rol dominante en el proceso, vienen ya con tensiones de la Ronda de Doha.

¿Qué posibilidades existen entonces en la región? Incrementar los tratados bilaterales entre países y tratar de vincularlos entre sí. Por ejemplo, liderados por México, Perú, Chile y Colombia, comenzar a crear un área de libre comercio entre los países de la Cuenca del Pacífico aprovechando los tratados bilaterales o multilaterales que existen actualmente entre países de esta región y los países de Asia y Oceanía. Adicional a esto, resulta pertinente aumentar los acuerdos comerciales con otras regiones del mundo, ya sea mediante negociaciones multilaterales en grupo o mediante negociaciones bilaterales por países.

E. Tema crediticio. FMI, BID, Banco Mundial ¿Qué está pasando en las entidades multilaterales y regionales de crédito?

Durante el largo período de expansión de la economía mundial y de desarrollo del mercado internacional de capitales, las entidades regionales y multilaterales de crédito tendieron a perder importancia e incluso se cuestionó si realmente tenían un papel en el orden económico mundial del siglo XXI. El caso más extremo fue el del FMI donde, hasta hace poco más de un año, tan solo dos países tenían operaciones de crédito y ajuste de balanza de pagos con esta entidad. Este hecho es especialmente relevante teniendo en cuenta el entorno de amplia liquidez internacional y de expansión simultánea de los cuarenta países de mayor ingreso mundial. La comisión que se creó para analizar los posibles roles hacia el futuro del FMI no llegó a una conclusión definitiva, pues si bien todo indicaba que sería en el tema de coordinación y regulación financiera internacional, nunca fue claro el alcance que podrían tener las nuevas funciones. La situación no fue muy diferente en el Banco Mundial y bancos regionales como el BID. Su crédito, comparado con el costo de bonos y los bancarios, era relativamente costoso, más engorroso y con demasiadas condicionalidades de política económica. Por esta razón, los países de ingreso medio tendieron a sustituir estos recursos por los de libre disponibilidad.

La crisis financiera internacional y el cierre temporal del acceso del mercado de capitales para los países en desarrollo, cambió súbitamente esta situación y estas entidades encontraron que su

capacidad de crédito no alcanzaba para atender las necesidades de los países usuarios. Recientemente, se ha planteado la necesidad de capitalizarlas. Así, por ejemplo, en la asamblea del BID en Medellín se aprobó una nueva capitalización, pero donde aún no es claro en qué proporción aportarían recursos propios los socios actuales y otros nuevos como el caso de la China. En la medida que varios países de la región han comenzado a colocar bonos en forma exitosa (Brasil, Colombia y Chile), la urgencia de la capitalización parece haber disminuido.

La gran pregunta que parece permanecer, es la urgencia de coordinar a nivel internacional la política financiera internacional y el rol del FMI en este campo. Si bien en lo más álgido de la crisis se pensó que ésta se convirtiera en la entidad que fijara las normas y vigilara su cumplimiento, una vez se percibe que se entra en un proceso de recuperación y estabilización de la banca internacional, la tendencia es a moderar sustancialmente lo que podrían ser las nuevas atribuciones del FMI. Como lo comenta Dani Rodrick, lo importante no es tener una sola regulación financiera en el mundo, sino que todas cumplan con ciertos criterios de manejo y administración de riesgos, muy al estilo del Acuerdo de Basilea. Lo nuevo sería que el FMI deba vigilar que la legislación de cada país cumpla con estos criterios y que se implemente adecuadamente.

F. Estado actual de la CAN

En los últimos años, la Comunidad Andina de Naciones ha perdido fuerza institucional debido a la salida de Venezuela del grupo, a los cambios en las reglas de juego, a las diferencias ideológicas

entre los países y a la inestabilidad política de toda la región. Por cercanía geográfica, la relación comercial entre los países andinos es y seguirá siendo clave. No obstante, no deja de ser preocupante que la administración del comercio en algunos países se ha vuelto cada vez más arbitraria y que las cláusulas de salida de Venezuela terminan en pocos años.

Es claro que Ecuador y Venezuela desean seguir políticas proteccionistas, en especial frente a los países desarrollados, pero a su vez están abiertos a considerar procesos polifacéticos de integración con otros países en desarrollo, especialmente con los de la región. En este sentido, se abre una oportunidad de negociación para Colombia de participar en nuevas iniciativas regionales que incluyan temas de buena vecindad, de seguridad, de control al narcotráfico, de política común hacia la biodiversidad, y de integración en áreas como la infraestructura energética y de transporte, entre otros.

No obstante, para Colombia como país exportador neto en la CAN, es crítico preservar esta institucionalidad y avanzar en los logros comerciales y de cumplimiento con las normas de la OMC, en particular sobre propiedad intelectual. Por ello, es clave involucrar más países del hemisferio, o al menos de Suramérica, y la mayor cantidad de temas que faciliten una negociación de carácter plurilateral en el continente. Allí, habría un número suficiente de "trade-offs" que podría permitir un paquete balanceado para todos. Una posibilidad podría ser la de armar varios paquetes de adhesión con diferentes niveles de profundidad en las diferentes áreas, pero todas con procesos de transición para

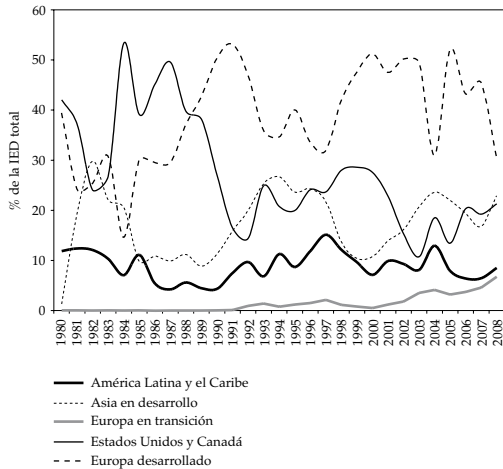
que, en un tiempo acordado desde el comienzo, todos terminen con las mismas obligaciones, al menos en lo comercial.

Un enfoque de esta naturaleza posiblemente implique que la CAN termine adhiriendo a una nueva estructura que podría ser la "Comunidad de Naciones Sudamericanas". No obstante, de fracasar este camino, Colombia podría poner en paralelo un esfuerzo para lograr un acuerdo de naciones del Arco del Pacífico latinoamericano que le permita abrir nuevos mercados y aprovechar mejor sinergias en países desarrollados donde la mayoría de estos países latinoamericanos ya tiene acuerdos comerciales, al menos con EE. UU., la UE y Canadá.

G. Flujos de inversión internacional

En los últimos 25 años la inversión extranjera directa en el mundo ha estado dirigida, principalmente, hacia las economías más desarrolladas (ver Gráfico 6). Esta tendencia se ha visto revertida parcialmente en los últimos años con el aumento en la participación de las economías asiáticas en desarrollo y de los países de Europa Central y Oriental. La Unión Europea es la región que más atrae inversión extranjera directa, seguida de Norteamérica y Asia en Desarrollo. Los países de Europa Oriental y Central han incrementado sustancialmente su participación en los flujos de Inversión Extranjera Directa, acercándose, en los últimos años a la región de América Latina y el Caribe. La participación de los países de América Latina y el Caribe en la IED global se ha mantenido relativamente estable, con una cifra cercana a 10%. De este 10%, Brasil cuenta con cerca del 30%,

Gráfico 6
DESTINOS DE LA IED EN EL MUNDO
(% del total)



Fuente: UNCTAD. Cálculos propios

México con 25%, Chile con 13%, Colombia con 8%, Argentina con 5% y Perú con cerca de 5%.

Es claro que la IED trae consigo numerosos beneficios. La crisis reciente modificó los flujos de IED en el mundo. La IED bajó a causa de la crisis y cambió al término de ésta. A futuro, la forma como cambie su estructura dependerá de cuáles países salgan mejor de la crisis, tanto para hacer la IED, como para recibirla. En el caso de Colombia, es clave seguir haciendo políticas para aumentar la competitividad del país.

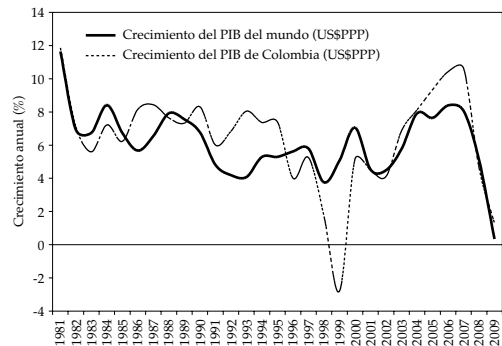
III. Situación actual de Colombia

A. Situación económica

Desde el primer trimestre de 2008, la economía Colombiana se desaceleró notablemente, incluso

de forma más fuerte que el promedio mundial (Gráfico 7). Sin embargo, Colombia contó con factores favorables para enfrentar la crisis. Los bancos estaban sólidos, no enfrentó una burbuja hipotecaria, no había endeudamiento excesivo, el endeudamiento no estaba concentrado en vivienda, no había contracción de liquidez, las líneas de crédito en dólares para importar eran suficientes para la actividad comercial, el precio internacional del café estaba en un nivel alto, se estaba dando una fuerte expansión en la producción de carbón y había cierta estabilidad en los mercados venezolano y ecuatoriano.

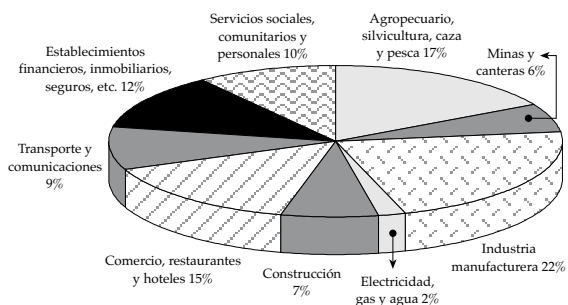
Gráfico 7
CRECIMIENTO ECONÓMICO DE COLOMBIA
Y EL MUNDO EN US\$PPP



Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI).

La composición del PIB de Colombia ha cambiado poco en los últimos 20 años. Durante este periodo, ha bajado la participación del sector agropecuario y del sector manufacturero, y ha aumentado la participación de los sectores: minas y canteras, sector público y sector financiero (ver Gráficos 8 y 9). Con relación a estos resultados,

Gráfico 8
COMPOSICIÓN DEL PIB 1988

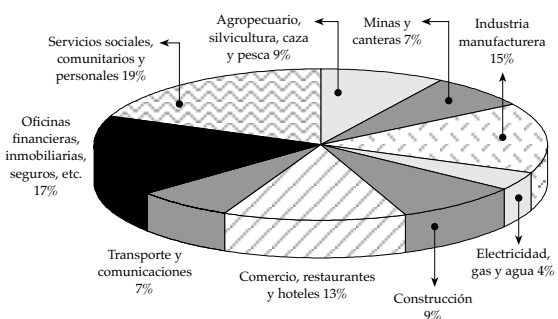


Fuente: DANE.

es necesario señalar que los porcentajes no son perfectamente comparables debido al cambio de metodología de cálculo del DANE en 2000.

La economía colombiana creció, entre 2003 y 2007, a las tasas más altas de los últimos 30 años. Este crecimiento fue jalonado, en gran parte, por la inversión. En los últimos años, la inversión en Colombia ha tenido tasas de crecimiento elevadas

Gráfico 9
COMPOSICIÓN DEL PIB 2009

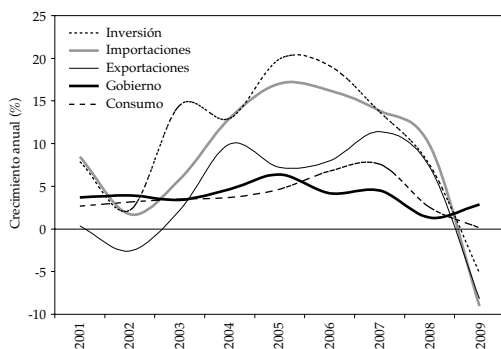


Fuente: DANE.

y su participación en el PIB ha superado consistentemente el 25% (ver Gráfico 10).

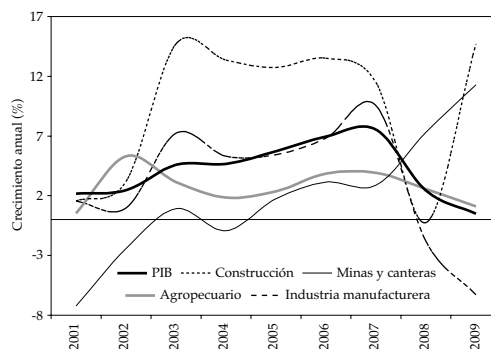
Por el lado de la oferta, en los últimos 25 años, los sectores más dinámicos han sido: construcción, industria manufacturera y minería. Estos sectores, con excepción del sector de minas y canteras, también han sido los sectores que más han caído desde el comienzo de la crisis económica actual (Gráfico 11).

Gráfico 10
CRECIMIENTO ECONÓMICO: OFERTA Y DEMANDA



Fuente: DANE.

Gráfico 11
CRECIMIENTO ECONÓMICO POR RAMA DE ACTIVIDAD



Fuente: DANE.

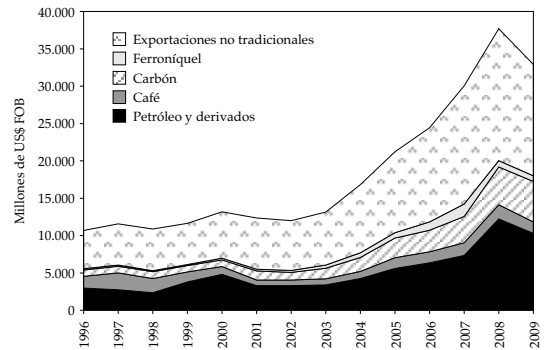
B. Comercio exterior

Las cifras de comercio exterior en Colombia han mejorado sustancialmente desde 2003 (ver Gráfico 12). El país aumentó sus exportaciones totales de 10.000 a 15.000 millones de dólares entre 1996 y 2003, y de 15.000 a casi 40.000 millones de dólares entre 2003 y 2008. Este considerable aumento de los últimos 5 años muestra el gran salto en la orientación del país hacia el exterior. Este mayor crecimiento se ha dado, principalmente, por el aumento de las exportaciones no tradicionales y el aumento en el valor de las de petróleo y carbón (ver Gráfico 13).

El gran incremento en la participación de las exportaciones de petróleo y carbón refuerza la hipótesis que Colombia pasó, en una década, a ser un país minero-energético (ver Gráfico 14): Las exportaciones relacionadas con el sector minero-energético han pasado a constituir más de la mitad de las exportaciones totales del país. Este cambio

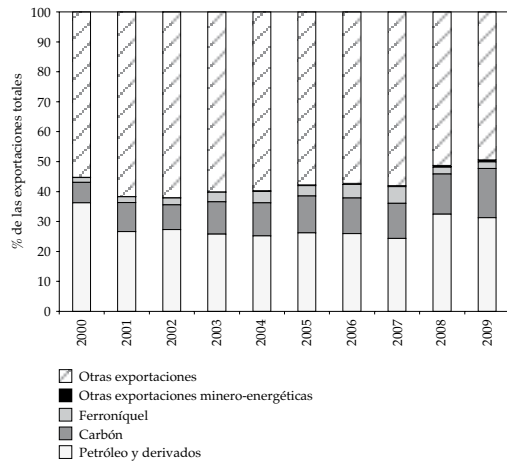
implica: variaciones en los patrones de comercio, ritmos de inversión diferentes, sofisticación de convenios e importancia relativa que adquieren ciertos accesos de mercado.

Gráfico 13
EXPORTACIONES TRADICIONALES Y NO TRADICIONALES DE COLOMBIA



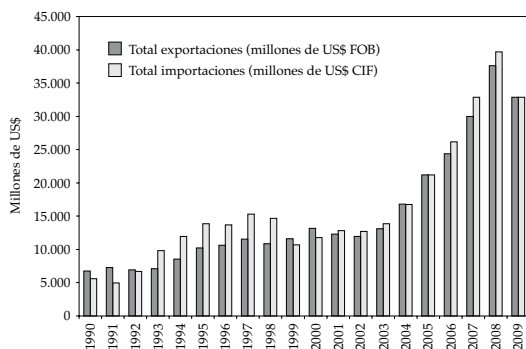
Fuente: DANE.

Gráfico 14
PARTICIPACIÓN DEL SECTOR MINERO-ENERGÉTICO EN LA EXPORTACIONES TOTALES



Fuente: UPME, DANE, cálculos propios.

Gráfico 12
COMERCIO EXTERIOR EN COLOMBIA: EXPORTACIONES E IMPORTACIONES TOTALES DE BIENES Y SERVICIOS



Fuente: DANE.

A pesar del auge exportador de los últimos años, la canasta exportadora de Colombia aún es poco sofisticada y poco diversificada, tanto en productos como en destinos de exportación. En Colombia, en 2009, los tres primeros productos de exportación constituyeron el 46% de las exportaciones totales, lo cual es alto frente a Brasil (22%), Portugal (16%), España (21%), Argentina (25%) o México (26%).

Adicional a esto, en 2009, la participación de las exportaciones de Colombia hacia sus tres pri-

meros destinos fue de 56%, frente a 31% en Brasil, 34% en Argentina, 36% en Chile y 42% en Perú. A esto se suma que, en 2009, tan solo el 14% de las exportaciones totales de Colombia son de alto valor agregado, contra 62% en México, 36% en Portugal, 26% en Brasil y 24% en Argentina.

El bajo grado de sofisticación de la canasta exportadora de Colombia se ve reflejado en los principales productos que el país exporta. En el Cuadro 1 se presentan los 10 productos más exportados de Co-

Cuadro 1
GRADO DE SOFISTICACIÓN DE LOS 10 PRINCIPALES PRODUCTOS DE EXPORTACIÓN DE COLOMBIA

	% de exportaciones totales	Productos	Grado de sofisticación* (US\$PPP)	
Suma = 67,8%	1,1	Medicamentos	23.349	Promedio ponderado = 10.178
	16,0	Carbón	14.922	
	1,7	Carne bovina refrigerada	12.560	
	30,3	Petróleo y derivados	10.305	
	3,2	Flores	7.703	
	2,2	Ferroaleaciones	7.627	
	2,5	Banano	5.843	
	1,2	Azúcar de caña	5.805	
	4,7	Oro	2.967	
	4,8	Café	2.814	

PIB per cápita de Colombia = 8.900 US\$ (PPP)

* El grado de sofisticación es medido como el ingreso por habitante promedio de los países.

Fuente: Hausmann y Klinger (2007), DIAN. Cálculos propios

Colombia en 2009, su participación en las exportaciones totales y su grado de sofisticación, medido como el ingreso por habitante promedio de los países que exportan el producto. Este indicador de sofisticación es comparable al PIB por habitante de Colombia medido en US\$ PPP que es cercano a 9000. Por tanto, un valor superior a 9000 corresponde a un producto que es exportado por países que son, en promedio, más desarrollados que Colombia.

Los resultados de la tabla muestran que dos de los productos de mayor sofisticación (según el nivel de ingreso de los países que lo exportan) son productos minero-energéticos (caso petróleo y carbón), con casi el 50% de las exportaciones totales del país. Con excepción de los medicamentos y la carne bovina refrigerada que suman menos del 2% de las exportaciones totales, los demás productos de la tabla son productos de bajo grado de sofisticación. Entre estos, se encuentran el café, el banano, las flores y el oro. Por ello los esfuerzos de diferenciación en estos productos, de encontrar nichos de mercado y avanzar en la cadena de valor de estos productos son políticas críticas para su supervivencia en el largo plazo.

Históricamente, las exportaciones de Colombia se han visto afectadas por la volatilidad de la tasa de cambio. Sumado a esto, existe una distorsión en el mercado de divisas causado, principalmente, por el dinero del narcotráfico. Esta distorsión hace que exista una tasa de cambio en el mercado negro más apreciada que la oficial, lo cual genera presión sobre

los sectores transables al abaratar el contrabando. Esto afecta, de forma negativa, las exportaciones del país, especialmente las de valor agregado.

C. ¿Cuál ha sido la política de Colombia en materia de acuerdos comerciales?

Los gráficos presentados en la sección anterior ponen en evidencia la necesidad del país de llevar a cabo una transformación productiva. Una transformación productiva implica aumentar y mejorar las exportaciones, tanto para productos ya exportados, como para nuevos productos. Un elemento clave para lograr una transformación productiva exitosa es incrementar los acuerdos comerciales con otros países.

En los Gráficos 15 y 16 se puede ver que, hace unos años, Colombia tenía muy pocos acuerdos comerciales. También se evidencia que, en los últimos años, el país ha avanzado en aumentar los tratados de libre comercio con otros países pero que todavía hay mucho camino por recorrer frente a países como Chile (ver Gráfico 17). Por ejemplo, la suma del PIB de los países con los cuales Chile o México tienen acuerdos comerciales es superior a US\$35 billones, mientras que para Colombia es menor a US\$3 billones.

Para continuar la apertura de Colombia al comercio exterior, es clave implementar los TLC con Canadá, la Asociación Europea de Libre Cambio¹, Estados Unidos y la Unión Europea. En este pro-

¹ AELC, o EFTA por sus siglas en inglés.

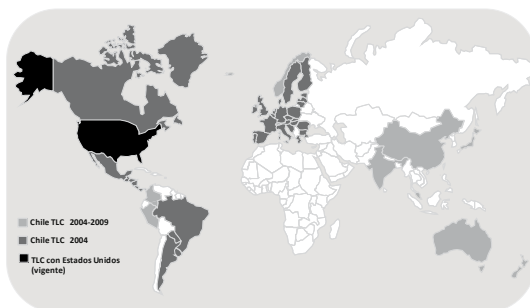
Gráfico 15
TRATADOS DE LIBRE COMERCIO
COLOMBIA 2003



Gráfico 17
TRATADOS DE LIBRE COMERCIO
COLOMBIA 2010



Gráfico 18
TRATADOS DE LIBRE COMERCIO
CHILE 2009



ceso, también es fundamental hacer un acompañamiento en la búsqueda de nuevos mercados para nuevos productos o para productos ya existentes, y dar un apoyo al desarrollo de nuevos sectores o productos de alto potencial. Con relación a los nuevos productos, la iniciativa del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de apoyar a una lista de potenciales "sectores de clase mundial" es interesante, y con relación a los nuevos mercados, un modelo a seguir es Chile que está incursionado exitosamente los mercados del Pacífico.

D. Financiamiento local y promoción de comercio e inversión

En la coyuntura económica actual, es importante analizar dos elementos: las finanzas públicas y los flujos de inversión extranjera directa.

El estado de las finanzas públicas es un elemento determinante en la política exterior. Por un lado, una disminución en los ingresos públicos implica menos recursos para entidades como la Cancillería, el Ministerio de Comercio, o las entidades de promoción de exportaciones e inversión extranjera directa. De otro lado, un mal manejo de las finanzas públicas conlleva a mayor inestabilidad en la política fiscal. Esta inestabilidad, reflejada en habituales reformas tributarias, desincentiva la inversión, nacional y extranjera, y perjudica la actividad productiva. Finalmente, la falta de capacidad de ahorro del gobierno aumenta la volatilidad de la tasa de cambio. Este fenómeno es particularmente relevante en el caso de Colombia; un país exportador de productos básicos. La falta de ahorro limita los mecanismos de estabilización cuando los precios internacionales

de los "commodities" son bajos, lo cual lleva a fuertes fluctuaciones en la tasa de cambio y en los ingresos fiscales. La incapacidad de ahorrar en épocas de vacas gordas, inevitablemente repercute en la capacidad de maniobra del país durante las épocas de vacas flacas, como la actual.

El estado de las finanzas públicas es un elemento esencial para afrontar con éxito una crisis económica. El Gráfico 18 muestra que la deuda pública en Colombia, particularmente la deuda externa como porcentaje del PIB, ha bajado consistentemente desde 2002, con un leve incremento en 2008 y 2009. El déficit fiscal también se ha reducido aunque se espera que, en 2010, el déficit fiscal alcance -4,5% del PIB. Esta cifra muestra que el campo de acción que tiene el gobierno para llevar a cabo políticas contracíclicas es cada vez más limitado.

Una de las fuertes vulnerabilidades de la economía colombiana es su déficit en cuenta corriente. Para financiarlo, la inversión extranjera directa y las

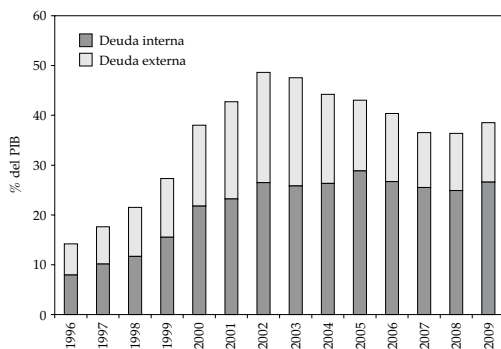
remesas son temas claves. Evidentemente, la crisis afectó a ambas. Se espera que la recuperación de las remesas sea lenta aunque, con relación a los flujos de IED, durante 2009 fueron mayores al esperado y el comportamiento en 2010 ha sido positivo.

El gráfico 19 muestra la evolución de la inversión extranjera directa en Colombia. Se observa que la IED ha aumentado sistemáticamente desde 2003. Con excepción de 2005, año en el cual se efectuó la operación de compra de Bavaria por parte de SABMiller, en los últimos años, las participaciones de la IED, por sectores, se han mantenido relativamente estables, con excepción del sector petrolero que ha tenido un incremento sustancial.

E. La importancia que el país cambie los incentivos para el sector agrícola

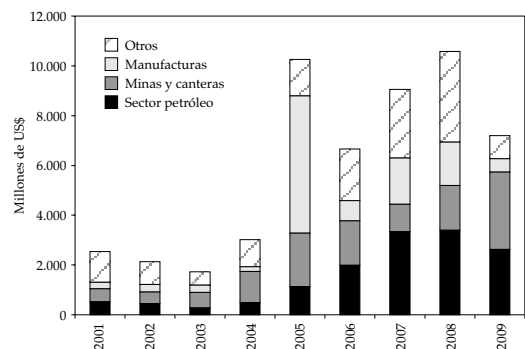
Como se mencionó arriba, es importante que en Colombia se hagan algunos cambios en los esquemas de promoción de comercio e inversión.

Gráfico 18
DEUDA PÚBLICA TOTAL
(interna y externa)



Fuente: Banco de la República.

Gráfico 19
FLUJOS DE INVERSIÓN EXTRANJERA
DIRECTA HACIA COLOMBIA



Fuente: Banco de la República.

Un sector importante que vale la pena resaltar es el sector agropecuario. En el Cuadro 2 se presentan las ayudas entregadas al sector agropecuario entre 2002 y 2007. Los resultados de la tabla indican que la política agropecuaria ha tenido una preferencia marcada a apoyar el financiamiento del sector con tasas de interés subsidiadas y recursos de crédito.

Es importante aclarar que este tipo de ayudas deben tener un límite temporal y deben estar condicionadas a la obtención de resultados en materia de productividad. Los apoyos dados para realizar

coberturas o tomar seguros agropecuarios, deberían entenderse en la perspectiva de un proceso de aprendizaje por parte de los productores, de tal manera que hacia adelante ellos efectúen esas prácticas de manera rutinaria con cargo a sus propios recursos. Las compensaciones e incentivos a productos particulares pareciera que responden a dificultades específicas de grupos de productores dejando interrogantes sobre el efecto de esas ayudas en materia de productividad y competitividad. Los apoyos para investigación parecen modestos frente a las necesidades del sector (Consejo Privado de Competitividad, 2008).

Cuadro 2
VALOR TOTAL Y PARTICIPACIÓN PORCENTUAL DE LAS AYUDAS
ENTREGADAS AL SECTOR AGROPECUARIO (2002-2007)

		Millones de pesos	Porcentaje
1. Financiamiento	Subsidio tasas de interés	1.405.036	40,3
	Incentivo Capitalización Rural - ICR	239.757	6,9
	Otros	294.790	8,5
	Subtotal	1.939.583	55,7
2. Cobertura contra riesgo		297.191	8,5
3. Compensaciones e incentivos	AGC y coberturas café	381.872	11,0
	Compensación algodón	220.139	6,3
	AIS (excluyendo ICR, IAT y CIF)	102.594	2,9
	Otros	90.288	2,6
	Subtotal	794.893	22,8
4. Apoyo a investigación		197.122	5,7
5. Apoyos emergencias naturales		51.153	1,5
6. Apoyo para transporte		303	0,0
7. Apoyos sanitarios		163.800	4,7
8. Otros apoyos		39.977	1,1
Total		3.484.022	100,0

Fuente: Informe Nacional de Competitividad 2008-2009. Consejo Privado de Competitividad - CPC.

Otro elemento que vale la pena mencionar son las franjas de precios. Evidentemente, a medida que la demanda por productos agrícolas en el mundo ha venido aumentando, también lo han venido haciendo los precios internacionales de los mismos. Por esto, la utilidad real de las franjas de precios ha perdido fuerza. Sumado a esto, en el caso colombiano, es importante resaltar que los países con los que Colombia tiene o está en proceso de firmar acuerdos comerciales (Brasil, Argentina, Canadá o Estados Unidos) son países exportadores netos de alimentos. Esto implica una mayor competencia y unos mayores retos para el sector agropecuario colombiano hacia futuro.

Los problemas del sector agropecuario, se centran en temas de tenencia de la tierra, infraestructura, comercialización y desarrollo tecnológico (Consejo Privado de Competitividad, 2008). En materia de tierras, las limitaciones que impone la ley a tenencias máximas de tamaño de una Unidad Agrícola Familiar, impiden el desarrollo de la agricultura comercial en los llanos orientales, la Costa Atlántica y el Magdalena Medio, principalmente.

El aporte de empresarios de Brasil y Argentina podría ser crucial para que despegue la inversión en el sector. Por otra parte, la falta de programas empresariales asociativos para los pequeños es un problema urgente en la zona andina. Algunos avances se observan en la zona cafetera. También hay que actuar sobre los costos del sector en particular en áreas como las semillas, los plaguicidas y los fertilizantes. Una política comercial de mayor competencia y apertura en esta área sería de gran ayuda para el sector.

IV. Oportunidades y amenazas para Colombia

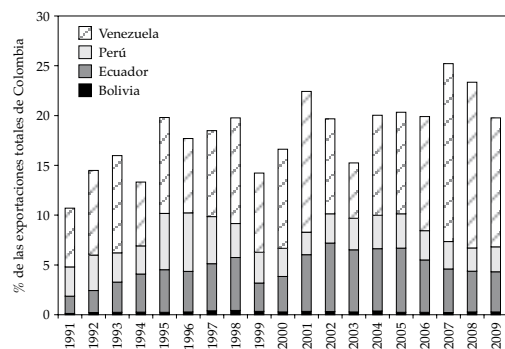
A. Región Latinoamericana

1. ¿Qué hacer con la CAN después de la salida de Venezuela? Posibilidades de ubicar a la CAN en un nuevo contexto con necesidades distintas

La participación de las exportaciones hacia la CAN, incluyendo Venezuela, en las exportaciones totales de Colombia, ha oscilado entre 10% y 25% en los últimos 15 años (ver Gráfico 20). A pesar de los problemas políticos, por cercanía geográfica, el comercio con la Comunidad Andina sigue siendo fundamental para las exportaciones colombianas, especialmente para las exportaciones de más alto valor agregado.

Las fuertes oscilaciones en el precio del petróleo han hecho temer por la capacidad de Venezuela de

Gráfico 20
PARTICIPACIÓN PORCENTUAL DE LAS EXPORTACIONES HACIA LA CAN



Fuente: UN Comtrade.

mantener su nivel actual de importaciones. Hasta el momento, su capacidad de pago realmente se ha afectado temporalmente, reflejándose en demoras en autorizaciones de giro cambiario por parte de la Comisión de Administración de Divisas (CADIVI). Se estima que el precio del petróleo se mantendrá en niveles promedio de 50 a 60 dólares el barril, lo cual le permitiría a ese país mantener su nivel actual de importaciones pero no elevarlas al ritmo desenfrenado de los últimos años. La incertidumbre del momento de pago ha llevado a los exportadores colombianos a exportar con elevados márgenes que les permiten cubrirse de este tipo de eventualidades. No obstante, estos altos márgenes atraerán a otros potenciales competidores, como es el caso de los países del Mercosur. Ante esto, es claro que se erosionará en forma acelerada la ventaja arancelaria de Colombia en los próximos años y el mercado venezolano se volverá cada vez más concurrido. Por ello, el futuro de Colombia en ese mercado, que tendrá siempre alguna ventaja por la proximidad geográfica, cada vez tendrá que basarse más en la productividad y competitividad colombianas.

La amenaza entonces en el corto plazo, además de problemas de liquidez para algunos exportadores colombianos, es la corrupción en los trámites administrativos, y en decisiones arbitrarias que limitan las exportaciones como en el caso del sector automotor. Frente a estas eventualidades, es poco lo que puede hacer el gobierno colombiano, pero sí es importante que el gobierno le sea claro a los exportadores e inversionistas sobre los riesgos comerciales que corren en Venezuela. De lo contrario, después querrán que el gobierno asuma las pérdi-

das de cualquier situación adversa que se presente con el vecino país.

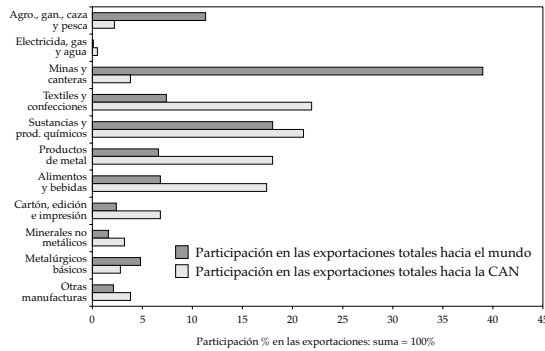
2. Desviación de comercio a Venezuela y Ecuador

El hecho que hacia Venezuela y Ecuador se exporten productos de alto valor agregado constituye una buena oportunidad para que los empresarios colombianos aprendan a incursionar en mercados externos con productos de alto valor agregado. Sin embargo, éste debe ser un proceso de aprendizaje que debe llevar a incursionar en otros mercados en el futuro.

Las preferencias arancelarias y la cercanía geográfica hacen que exista una diferencia importante entre los productos que se exportan hacia la región andina y los que se exportan hacia el resto del mundo. En el Gráfico 21 se muestra la composición de las exportaciones totales de Colombia hacia el mundo y hacia los países de la región andina. En este gráfico, se puede ver la disparidad en las características de comercio hacia estos dos destinos.

Los sectores de mayor peso en las exportaciones a la región andina son: textil y confecciones, sustancias y productos químicos, productos elaborados de metal, y alimentos y bebidas. De otra parte, los sectores de mayor peso en las exportaciones totales de Colombia al mundo son minas y canteras, sustancias y productos químicos, y agricultura y ganadería. En general, se observa que los productos que se exportan a la comunidad andina tienen un mucho mayor grado de sofisticación que los que se exportan al resto del mundo.

Gráfico 21
COMPOSICIÓN DE LAS EXPORTACIONES
TOTALES DE COLOMBIA HACIA EL MUNDO Y
HACIA LA REGIÓN ANDINA



Nota: se utiliza 2008, en vez de 2009, porque éste fue el último año en que se presentó un flujo de comercio normal entre Colombia y los países andinos, especialmente Venezuela.

Fuente: UN comtrade y cálculos propios.

Este patrón implica que se puede estar presentando una desviación de comercio hacia esta región. En el Cuadro 3 se presenta una lista de 15 productos no primarios, cuyas exportaciones hacia la comunidad andina (incluyendo a Venezuela) representan más del 98% de las exportaciones totales y cuya participación en las exportaciones totales de Colombia es superior a 0,1%. En la cuarta columna, se presenta el grado de sofisticación de cada producto, utilizando el indicador mencionado antes para el Cuadro 1.

Claramente se puede ver que, en Colombia, existen productos de alto valor agregado que son exportados casi exclusivamente hacia la comunidad andina. Entre estos productos sobresalen los vehículos automotores, los productos agroindus-

Cuadro 3
DESVIACIÓN DE COMERCIO EN 2008: PRINCIPALES PRODUCTOS NO PRIMARIOS DE COLOMBIA
QUE SOLO SE EXPORTAN (participación en las exportaciones totales superior a 98%)
A LA COMUNIDAD ANDINA (incluyendo Venezuela)

Exportaciones totales de Colombia (US\$)	Participación en las exportaciones totales de Colombia	Nombre del producto	Ingreso por habitante de los países que exportan (US\$PPP)
741.592.545	1,97	Carne bovina deshuesada o en canales, refrigerada	12.560
106.259.780	0,28	Productos de origen animal no aptos para la alimentación humana	12.633
95.755.693	0,27	Vehículos automotores	15.094
87.365.085	0,23	Cuchillas y hojas cortantes de metales comunes	25.127
47.457.484	0,13	Mármol y travertinos y otras piedras calizas de talla o de construcción	10.395
37.783.921	0,10	Energía eléctrica	16.264
36.473.499	0,10	Leche y nata, concentradas, azucaradas, etc.	13.162
22.508.337	0,06	Cantos, grava, piedras machacadas, macadam, gránulos, etc.	8.635
19.282.398	0,05	Gafas (anteojos) correctoras y artículos similares	20.587
9.848.428	0,03	Bases inorgánicas, hidroxidos y peróxidos similares	12.520
7.496.451	0,02	Cierres de cremalleras	14.416
7.321.654	0,02	Metales preciosos en estado coloidal, compuestos y amalgamas	22.737
6.749.113	0,02	Carne bovina, congelada	10.868
5.820.441	0,02	Terciopelo y felpa tejidos, y tejidos de chenilla	14.788
5.267.075	0,01	Carrocerías de vehículos	12.489

Fuente: UN Comtrade. Cálculos propios.

triales, y los productos del sector metalmeccánico. Este resultado evidencia la clara necesidad de Colombia de explorar nuevos mercados para complementar los destinos regionales de estos productos de alto valor agregado, con otros destinos alrededor del mundo, y la fragilidad de las exportaciones a los países andinos que pueden ser poco competitivas en otros mercados. Por ello, programas como el de Transformación Productiva que viene liderando el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo son críticos para incrementar la productividad y la oferta de productos de sectores de bienes y servicios de alto potencial en los mercados internacionales, y es una respuesta impostergable al acelerado agotamiento del modelo de desviación de comercio que sirvió bien por cuatro décadas pero que no parece tener mucho futuro, al menos en su forma actual.

3. ¿Cómo equilibrar el proceso de integración con los países vecinos?

Colombia, desde hace al menos tres décadas, viene profundizando las relaciones comerciales con Venezuela y Ecuador en forma muy exitosa por medio de acuerdos de libre comercio en el marco de la CAN y el G-3. No obstante, también es cierto que Colombia ha sido un vecino incomodo en los temas de seguridad y narcotráfico, con el desarrollo de una dinámica informal y delincinencial en las fronteras, especialmente con estos dos países. En el caso de Perú y Brasil, el entorno amazónico ha hecho más difícil y menos visible la degradación de las relaciones fronterizas. Algo similar se puede decir de Panamá con el Tapón del Darién.

No se puede desconocer que el gobierno de Colombia y el grueso de su sociedad tienen mar-

cadadas diferencias ideológicas con los gobiernos de Ecuador y Venezuela. No es de extrañar que en las encuestas realizadas en Colombia, los ciudadanos expresen desconfianza hacia líderes como Hugo Chávez. Esto no se puede simplemente soslayar diciendo que es fruto de la propaganda oficial, pues por el contrario el presidente Uribe y la Cancillería permanentemente están cuidando las relaciones con Venezuela y buscando avenidas para mantener una relación constructiva.

Es claro que en Venezuela se avanza a marchas forzadas, en la medida que la cotización del petróleo lo permite, hacia una estatización del grueso de su aparato productivo y a un control del Estado sobre la sociedad mediante una mayor injerencia en todos los aspectos del día a día de sus ciudadanos. En menor grado esto ocurre en Ecuador, pero no pareciera que su gobierno desee o pueda para el caso, seguir el camino de Venezuela.

Con Ecuador, desde el caso de Reyes con el rompimiento de relaciones, hay engañosa percepción de que aquí no ha pasado nada, donde lo único evidente es que hay mas papeleo para la entrada de colombianos a ese país (Pasado Judicial apostillado), y se siente el surgimiento de un anti-colombianismo promovido y nutrido por el gobierno ecuatoriano. No obstante, también es cierto que el germen de este fenómeno se estaba incubando desde hace muchos años, con la percepción de un comportamiento arrogante de Colombia hacia su vecino más pequeño, Ecuador.

El desarrollo reciente de las relaciones con estos dos países puede colocar en riesgo los beneficios mutuos del desarrollo comercial. En especial,

cuando estos dos países, o se han salido de la CAN o desconocen su autoridad, con lo cual la situación de los exportadores e inversionistas colombianos se vuelve frágil sin que el gobierno colombiano tenga mecanismos legales para protegerlos. Como la idea no es echar para atrás, solo se puede seguir adelante. En otras palabras, en términos de negociaciones hay que enriquecer el paquete para proteger los intereses colombianos en un contexto gana-gana para los países involucrados.

En el caso de Venezuela, el tema de la construcción de infraestructura de interés de los dos países es un elemento interesante. Un avance en esta dirección es la interconexión eléctrica y el gasoducto ya existente entre los dos países. Así por ejemplo, la mejora de la infraestructura vial que conecte a los dos países por el piedemonte llanero y que conecte a los puertos de la Costa Atlántica puede tener acogida. Lo mismo la construcción de un oleoducto desde Venezuela hacia el Pacífico, y el uso de puertos de los dos países para exportar hacia terceros países. Con Ecuador, algo similar se podría lograr conectando al Valle del Magdalena vía Mocoa con Ecuador.

Otros elementos de integración se pueden dar en áreas donde Colombia tiene fortalezas. Una evidente es en la de lucha contra el narcotráfico y en las competencias policiales e investigativas. Otra es en educación superior donde se debería tener un programa de becas para ciudadanos de esos países en universidades públicas y privadas del país. Experiencias como las de movilidad urbana, de Gobierno en Línea y la sistematización de la DIAN para promover el uso de TIC son otras experiencias

positivas para compartir. Habría que buscar las que ellos le puedan ofrecer a Colombia, donde la transferencia de experiencia y conocimiento sea de mutuo provecho.

Por otra parte está construir las sociedades fronterizas con proyectos económicos y sociales conjuntos. Allí, buscar asociaciones productivas que permitan que las comunidades de esas zonas prosperen e interactúen con intereses comunes es fundamental. Áreas como la salud y la educación también abren oportunidades de complementación. No obstante, para que esto pueda ser práctico, se debe permitir la libre circulación de sus pobladores hasta un x-número de kilómetros al interior de cada país para que puedan funcionar estas comunidades de frontera. Sin embargo, naturalmente deberán persistir algunas restricciones en zonas con presencia guerrillera o de narcotráfico.

Finalmente, en el caso de Ecuador, todo tendrá que comenzar por restablecer relaciones diplomáticas. Más allá de la evidente falta de sintonía entre los dos gobernantes, sin una muestra de respeto mutuo que hagan los gobiernos en nombre de sus respectivos países, será difícil buscar nuevos espacios de integración.

4. Escenario CAN-Mercosur: Oportunidades para el país y la CAN si Venezuela ingresa a Mercosur

El ingreso pleno de Venezuela a Mercosur implicaría que Colombia tendría que competir sin aranceles con productos de origen de Brasil, posiblemente desplazando a muchos productos colombianos que

han disfrutado por más de una década de un monopolio de desviación de comercio hacia ese país. La competitividad de los productos brasileños se vería disminuida por los elevados costos de transporte desde ese país y las dificultades de pago en moneda convertible que tiene Venezuela. No obstante, el impacto será muy severo en áreas como la automotriz y la de textiles y confecciones. Este ingreso pleno puede producirse en cualquier momento y solo habrá que conocer las condiciones en el ámbito comercial y la gradualidad que utilicen.

La otra cara de la moneda es que gracias al Acuerdo CAN - Mercosur, cualquier nuevo miembro de Mercosur deberá dar acceso a mercados a aquellos países con quienes tengan acuerdos comerciales. Esto implicará, que si bien lo óptimo sea un acuerdo bilateral con Venezuela que fije una regla clara al comercio binacional, en caso de fracasar por esta vía, siempre esta las obligaciones que Venezuela adquirirá con terceros países con quien Mercosur tenga acuerdos comerciales. Dado el carácter limitado del CAN- Mercosur a bienes, sería óptimo ampliarlo a servicios, compras públicas e inversiones; lo cual permita crecer el comercio y la IED con esos países y tener una reglamentación alterna para aplicar al comercio bilateral mientras se logra un acuerdo entre los dos países.

En conclusión, el grueso del comercio colombiano con Venezuela es desviación de comercio, lo cual además lo hace muy atractivo por su rentabilidad. No obstante, hay múltiples dificultades como el control de cambios, la incertidumbre sobre una po-

sible devaluación, las múltiples dificultades burocráticas, y, además, es muy vulnerable a cualquier competidor que obtenga acceso preferencial a ese mercado. Por ello es crítico buscar una progresiva diversificación geográfica, sabiendo que en cualquier caso el comercio siempre será elevado entre dos naciones fronterizas y tan complementarias como Colombia y Venezuela.

B. Relaciones comerciales con EE. UU.

1. Si se continúa postergando la aprobación del TLC con Estados Unidos, los vecinos estarán mejor posicionados

Existe actualmente cierto grado de optimismo moderado en que el tratado de libre comercio con Estados Unidos sea ratificado por el Congreso norteamericano durante el 2009 o 2010, luego de la esperada ratificación del TLC con Panamá antes de finalizar este año.

Como se ha mencionado arriba, el TLC constituye un elemento esencial dentro del proceso de apertura de Colombia. No solo significa un acceso preferencial a un mercado de más de 14 billones de dólares, ni un paso adelante para no quedarse atrás frente a otros países de la región, sino que significa también una plataforma de acceso a los países con los cuales Estados Unidos tiene acuerdos comerciales.

En la actualidad, Chile, Perú, los países del CAFTA², México y la República Dominicana cuentan con tratados de libre comercio con Estados Unidos

² Tratado de Libre Comercio para la República Dominicana y Centro América - CAFTA, por sus iniciales en Inglés.

en plena ejecución. Estos países, no solo están mejor posicionados que Colombia con relación al comercio bilateral con Estados Unidos, sino que también están profundizando sus relaciones comerciales con otros países. Esta desventaja implica que Colombia tendría que competir en condiciones menos favorables frente a estos países los cuales, en muchos casos, tienen exportaciones similares a las colombianas.

Si bien en el corto plazo la extensión de las preferencias del ATPDEA³ protege algunos productos, esta situación cada vez afectará más decisiones de inversión de empresarios asiáticos y brasileros en Colombia, que buscan plataformas de exportación hacia EE. UU. y el desarrollo de mercado para nuevos productos de exportación. Por ello será indispensable continuar la labor de avanzar en áreas como la de protección de los derechos humanos y sindicales en Colombia, lo mismo que reducir radicalmente los niveles de impunidad, para lograr la viabilidad política para la aprobación de este tratado en el congreso de los EE. UU.

2. Impacto de la no aprobación del TLC con Estados Unidos y la escena comercial. TLC Canadá-Colombia, y Unión Europea-Colombia

En la práctica, con suerte el TLC con EE. UU. se aprobará no antes del segundo semestre del 2010. Esto debido a que, de una parte, el Presidente Obama debe definir una política comercial con los miembros de su bancada (demócratas) que le

garantice la aprobación de los acuerdos bilaterales y, más importante aún, el "*trade promotion authority*" sin la cual es imposible terminar las negociaciones de la Ronda Doha. Luego, ya se comprometió a pasar primero el TLC con Panamá, decisión que se puede revertir pero no en el corto plazo. Esta aprobación está difícil pues los americanos exigen el levantamiento del secreto bancario en ese país, cosa que al menos tomará un buen tiempo en el proceso de decisión de Panamá.

Que tan grave entonces es que no se apruebe el TLC con Colombia. Bastante y creciente con el tiempo. Por varias razones:

- ❑ El acuerdo, en términos comerciales, genera un volumen moderado de comercio adicional en el corto plazo. Allí los costos son moderados.
- ❑ Más costoso son los efectos de desviación de comercio a favor de otros países con acceso a mercados pleno en EE. UU. como Centroamérica y Perú que compiten en muchos productos con los colombianos. Hay que recordar que el ATPDEA solo cubre la mitad del universo arancelario de los EE. UU.
- ❑ Mas grave son los efectos de desviación de inversión, pues quienes deseen exportar a los EE. UU. con preferencias arancelarias van a preferir los que tienen garantizado el acceso en forma permanente y no los que están sujetos a decisiones del congreso de los EE. UU. cada 1 a 3 años.

³ *Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act* (Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de Drogas).

□ Pero lo más grave de todo es que Canadá, EFTA y la UE negociaron con Colombia, o están en proceso, principalmente porque temían una desviación de comercio en su contra por una inminente puesta en aplicación del TLC con EE. UU. Ahora podrían prevalecer los intereses políticos de algunas ONG que buscan bloquear los acuerdos con el gobierno del Presidente Uribe, como ya se evidenció en el caso de Noruega.

Toda amenaza genera oportunidades, y es claro que, estando en peligro los mercados tradicionales colombianos (EE. UU., Venezuela y Ecuador), es indispensable buscar nuevos horizontes. Una alternativa es el de la Comunidad Sudamericana o la del Arco del Pacífico si éstas incluyen la dimensión comercial. Otra cosa clara es que hay que abrirse hacia el Pacífico. Para acceder a Asia y Oceanía, el proceso puede comenzar utilizando, como plataforma, los TLC con países como México, Perú o Chile que ya tienen acuerdos comerciales con países de estas regiones. Luego se podría pasar a negociar los TLC directamente, junto con otros acuerdos como el ingreso al APEC.

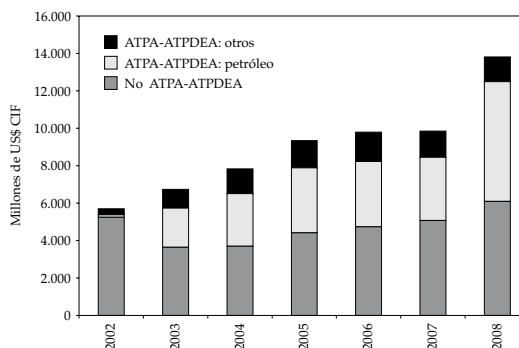
Sin temor, hay que comenzar a negociar tratados de libre comercio con países como Corea, Singapur, Japón, Nueva Zelanda y Australia que tienen economías complementarias a la colombiana. Por unos pocos productos lácteos, en los que está por verse la capacidad de competir con fletes elevados, no se debe parar la apertura hacia el Pacífico. Con China no se debe limitar a un acuerdo de protección de inversiones. Se debe buscar un acuerdo parcial de liberación de comercio de mutuo provecho. El generar una oferta exportable para China, más allá

de productos mineros básicos, debería ser una de las tareas prioritarias de Proexport.

3. ¿Cómo promover el aprovechamiento de un eventual TLC con Estados Unidos u otros países desarrollados?: desaprovechamiento del ATPA⁴-ATPDEA

Para lograr una transformación productiva exitosa, es clave, no solo incrementar los acuerdos comerciales con otros países, sino también aprovechar los que existen actualmente y los que se firmen en el futuro. Por ejemplo, en el Gráfico 22, se muestran las exportaciones hacia Estados Unidos, entre 2002 y 2008, tanto de productos beneficiados por los programas ATPA-ATPDEA, como los no beneficiados. En la tabla se observa que, en los últimos años, cerca de la mitad de las exportaciones hacia Estados Unidos han sido beneficiadas por el

Gráfico 22
IMPORTACIONES A ESTADOS UNIDOS,
DESDE COLOMBIA



Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

⁴ Andean Trade Preference Act.

ATPA-ATPDEA y el sector más beneficiado ha sido el petrolero. Excluyendo este producto, los beneficios en más de un 90% se concentra en solo dos productos: flores y confecciones (vestuario).

Lo anterior muestra un sistemático desaprovechamiento del acceso privilegiado al mercado norteamericano. Además, es claro que no es condición suficiente para exportar tener en aplicación unas preferencias o un TLC. Por ello, aquí será clave la actividad de entidades como Proexport que ayuden a articular unas alianzas publico-privadas que permitan aprovechar las oportunidades comerciales y el desarrollo de una oferta exportadora competitiva y sostenible.

C. Política exterior: temas transversales

1. *Opciones para Colombia con la potencial ola proteccionista derivada de la crisis internacional*

El actual, es un buen momento para que Colombia fortalezca y expanda sus relaciones comerciales. Recurrir al proteccionismo como respuesta al posible proteccionismo que se dio a raíz de la crisis sería un error. Esta reacción limitaría el crecimiento económico a la dinámica del mercado interno, lo cual restringiría fuertemente el crecimiento del país en el corto y mediano plazo. Por ello se debe resistir cualquier presión por aumentar aranceles o recurrir a barreras no arancelarias, con el argumento de que en el corto plazo es una fórmula para compensar la caída en la demanda interna y externa.

Por tanto, resulta conveniente que las empresas del país sigan explorando nuevos mercados

para los productos actualmente exportados y con nuevos productos en todos los mercados. Las exportaciones colombianas crecieron a un promedio anual de 21% entre 2006 y 2008. En este crecimiento, sobresalen algunos destinos menos tradicionales. Por ejemplo, entre 2006 y 2008, el crecimiento promedio anual de las exportaciones a Suiza fue de 122%, a Chile 53%, a Brasil 73%, a China 40%, a Singapur 286% a otros países asiáticos 123%, a Eslovenia 131%, a Croacia 186%.

Estos resultados indican que Colombia tiene un posible potencial en mercados que, si bien no son los mercados más cercanos o más tradicionales del país, sí pueden ser mercados de gran potencial en el futuro. Es clave que el país aproveche el momento y tenga una estrategia para entrar en nuevos mercados, especialmente en países o regiones que estén ganando participación en el panorama económico mundial.

Otro ejercicio que se debe hacer es el de revisar las preferencias arancelarias del país en EE. UU. y Europa y cruzarla con la producción nacional y de exportaciones a países vecinos. Con este resultado habría que analizar el grado de competitividad en estos productos y diseñar un plan de negocios para mejorar la productividad en las cuantías necesarias para hacerlos exportables a estos mercados más maduros o si es un tema de mercadeo, diseñar una estrategia de penetración de los mismos.

2. *Nuevo esquema de intervención alrededor del Arco del Pacífico*

Durante la negociación del TLC de Colombia con los EE. UU., surgió la idea, en el Ministerio de

Comercio Industria y Turismo, de abrir nuevas alternativas de comercio con otras naciones latinoamericanas que compensaran las políticas más proteccionistas de Ecuador y Venezuela, y sirvieran para una necesaria mayor diversificación de socios comerciales. A su vez, se percibió el interés de EE. UU. de lograr avanzar en un mini ALCA con algunos países de la región; en particular con aquellos que ya tenían o que estaban en proceso de suscribir un TLC. Esto tiene además la ventaja de normalizar normas de origen y procedimientos aduaneros entre otros, permitiendo acumular origen y facilitando el comercio entre estas naciones, y estas, a su vez, con Canadá y EE. UU. Así mismo, se encontró que, en general, la mayoría de los países del Pacífico americano tienen acuerdos de libre comercio entre sí (Colombia los tiene con México, El Salvador, Guatemala, Honduras, Ecuador, Perú y Chile).

Con este propósito, se han realizado cuatro reuniones de los países interesados, donde se han creado varios grupos de trabajo, buscando un alcance mayor al del simplemente comercial. Es posible que, precisamente por tratar de incluir otros temas como el de infraestructura vial y energética, el proceso se haya vuelto mucho más lento y no se observen progresos concretos. Este grupo podría ser la génesis de un proceso de integración latinoamericano, pero, para que esto ocurra, se debe actuar pragmáticamente, permitiendo avances en paralelo en las diferentes áreas y con aquellos países que así lo deseen.

Brasil mostró preocupación inicial con esta iniciativa, y solicitó ser invitado como observador a las reuniones de este grupo. En la medida que Brasil tiene acuerdos comerciales con los países en mención, no sería de extrañar que se pueda

lograr al menos una coordinación comercial con este país, con la limitación que sus productos no servirían para acumular origen cuando estos se consoliden con los acuerdos de los EE. UU. y de Canadá. De todas formas, esta iniciativa avanza muy lentamente, e infortunadamente ningún país está ejerciendo un liderazgo para que se avance en su conformación real.

3. Importancia de retomar el papel del país en las entidades multilaterales para potencializar las oportunidades de Colombia

Las entidades multilaterales son vehículos cruciales que los países utilizan para promover sus agendas nacionales. Muchas pueden adolecer de comportamiento burocrático, pero no por eso dejan de tener relevancia para definir políticas multilaterales y comportamiento políticamente correcto en temas tan variados como la cultura, la salud, las migraciones, la propiedad intelectual y el comercio. Un ejemplo claro es la visita del relator de Naciones Unidas para los desplazados, cuyo reporte tuvo importante repercusión en el relacionamiento de Colombia con el resto del mundo.

Por esta razón es que, desde hace muchas décadas, otros países en desarrollo como Brasil y la India han tenido, como política por décadas, la de posicionar funcionarios diplomáticos de carrera en puestos claves en las instituciones de Naciones Unidas y las de Bretton Woods. En el caso colombiano, los compatriotas que han logrado destacadas figuraciones, lo han conseguido ante todo por sus propios méritos, como son los casos de Luis A. Moreno, José Antonio Ocampo y Guillermo Perry.

Es evidente la falta de un servicio diplomático sólido en Colombia. Falta un mayor fortalecimiento en la capacidad de gestión diplomática y mayores incentivos para que el país cuente con un buen grupo de diplomáticos en todo el mundo. Esta deficiencia limita la gestión diplomática preventiva y oportuna, y dificulta posicionarnos en puestos de importancia en los organismos internacionales, lo cual significa un costo de oportunidad para Colombia en el ámbito de discusión de la política internacional.

En forma sistemática, el país, y en particular la cancillería, deben mirar posibilidades que se abran de primer hasta tercer nivel en estas instituciones y tratar de postular candidatos cualificados, ojala de carrera diplomática, cuando sea pertinente. Debería haber un compromiso de recibirlos de vuelta en la carrera diplomática o en el Banco Central (caso FMI) si salen de esas instituciones antes de su tiempo de pensión. Hasta hoy, la cancillería colombiana ha tenido interés esporádico en promover candidatos y en general ha sido más por iniciativa de los mismos interesados cuando esta se involucra para apoyar a un candidato colombiano.

D. Política exterior: temas sectoriales

1. Apuestas exportadoras minero-energéticas (desarrollo industrial petroquímica, carbón)

Es claro que el sector minero-energético representa una gran oportunidad para Colombia que no se debe desaprovechar. El país ha tenido una gran incursión en los mercados internacionales en los últimos años en este sector y se espera que esta dinámica continúe a futuro. Si bien los recursos de

estas exportaciones son importantes, es clave empezar a mirar otros eslabones de la cadena como por ejemplo el sector de la petroquímica. El sector de la petroquímica cuenta con productos de alto valor agregado como los polímeros de vinilo, los polímeros de propileno o los polímeros de estireno que tienen, respectivamente, grados de sofisticación, de acuerdo a la medición mencionada arriba, de US\$15.470, US\$17.917 y US\$17.728 per cápita. Estos valores implican que son productos exportados, en promedio, por países con un PIB por habitante (en PPP) superior a US\$15.000 y, por tanto, son productos altamente sofisticados y remunerativos.

También es de resaltar el plan estratégico de Ecopetrol que busca, no solo continuar con las exploraciones petroleras y así reducir el riesgo que el país sea un importador neto de petróleo, sino también invertir en otras áreas del clúster. Sumado a esto, el desarrollo del sector minero-energético también constituye una oportunidad para potenciar el crecimiento de las regiones (de bajo grado de desarrollo) del país donde se encuentra la actividad de exploración y explotación.

No obstante, el gran reto es evitar que esta bonanza de exportación de productos minero-energéticos no se convierta en una tendencia revaluacionista de la tasa de cambio que genere indebidas presiones sobre otros sectores transables del país. En esta materia el ejemplo de Chile es claro. En épocas de buenos precios el sector público genera ahorros que pueda desacumular en épocas de recesión de la economía mundial. Gracias a este fondo de estabilización, Chile ha podido adelantar en la actualidad una ambiciosa política anti cíclica

de infraestructura de carreteras y de edificaciones públicas, como preescolares.

2. Tema ambiental: problemas ambientales derivados del incremento de las exportaciones de carbón. Necesidad de diferenciar el carbón colombiano en el mercado internacional

Colombia se ha convertido en un país minero energético donde más del 50% de sus exportaciones provienen de dicho sector. En este sentido, Colombia es un país exportador de commodities. Estos productos son difíciles de diferenciar en los mercados internacionales y varios tienen serios cuestionamientos de carácter ambiental. ¿Cómo se puede innovar en productos básicos para posicionarnos en forma duradera en los mercados internacionales?

Se puede analizar el caso del recurso minero más abundante en el país que es el carbón. Se espera que, en dos o tres años, el país pase de exportar 60 millones de toneladas a más de 100 millones de toneladas por un valor superior a los US\$6.000 millones anuales. Con ello, Colombia se consolidaría como el cuarto o tercer exportador mundial del mineral después de Australia, Suráfrica e Indonesia. No obstante, el carbón se encuentra bajo un severo ataque por muchos gobiernos y grupos ambientalistas por su contribución al calentamiento global, por el impacto ambiental en su proceso de comercialización y por el efecto directo en el entorno en su proceso de extracción.

Además, en la medida que cada vez se tiende a medir más la huella de carbono de todas las empre-

sas y productos, se irá fortaleciendo la preferencia por fuentes de energía más limpias, incluso si esto implica mayores precios para el consumidor. No será de extrañar que, en poco tiempo, se popularicen certificadoras de la huella de carbono, de la misma manera que hoy se aceptan los sellos ambientales, laborales y los de comercio justo. Por estas razones, hay que buscar diferenciar el carbón colombiano en el mercado mundial.

Una primera diferenciación debe ser en su proceso productivo donde, para producir cada tonelada de carbón en el país, se requiere remover seis toneladas de material. Este estándar es bastante menor al de los EE. UU. o la China, grandes productores y consumidores de carbón, donde se estima se deben remover hasta 30 toneladas para obtener una tonelada de carbón. Naturalmente, también habrá que demostrar que se utilizan las mejores tecnologías que disminuyan el impacto ambiental en el entorno inmediato y medidas efectivas de recuperación del terreno una vez se finaliza el proceso de extracción en la región.

Un segundo elemento diferenciador importante es el de la cercanía a dos de los mercados más importantes como son EE. UU. y Europa, donde la distancia es mucho menor a los otros grandes exportadores ubicados en el sur de Asia y África, y en Oceanía. El transporte del carbón es difícil por su volatilidad, por lo cual afecta, además, a comunidades por donde transita para su exportación y a las zonas portuarias. En el futuro próximo, todo lo que se pueda acelerar el proceso para transformar el carbón en carbón líquido o en forma de gas, facilitará enormemente su transporte seguro y será

fundamental para mantener el posicionamiento en el mercado. Estas tecnologías existen, pero aun no son comerciales.

Por último, se debe buscar exportar carbón en otras formas de energía, como la eléctrica, cuando se fortalezca la interconexión eléctrica con Suramérica y se logre concretar la interconexión con Centroamérica y, más distante en el futuro, con República Dominicana y Puerto Rico. Producir energía eléctrica en boca de mina de carbón para exportar a mercados deficitarios sería muy rentable, como en el caso de Ecuador, y facilitaría el manejo ambiental.

Finalmente, en productos donde Colombia tendrá elevados intereses (carbón, oro, níquel), pero a su vez muchas amenazas, es esencial fomentar la investigación en ciencia, tecnología e innovación con la creación de centros de investigación o fomentando la creación de grupos de investigación en las universidades. Una alianza con países que utilizan el carbón en forma eficiente como el caso de la China puede ser prometedora. Hay temas que son internacionales, pero que también tienen especificidades locales, como el tipo de mina o las facilidades exportadoras, donde Colombia debe activamente participar en hallar las soluciones, pues nadie lo hará por nosotros. Esta lógica también se aplica a temas como el biocomercio y los biocombustibles, entre otros.

V. Conclusiones y recomendaciones

La política exterior de Colombia durante las últimas tres décadas ha sido bastante limitada y rezagada con relación a otros países de la región

en cuanto a lo comercial y a los flujos de inversión. A pesar de ello, Colombia ha tenido éxitos comerciales como la CAN y penetrado los mercados internacionales de capitales gracias a una política macroeconómica prudente. En los últimos años, la recuperación de la seguridad y los incentivos a la inversión han permitido al país aumentar la inversión extranjera hasta niveles per cápita similares a los de Brasil y México. También se decidió avanzar en negociaciones comerciales bilaterales y regionales ante el evidente retraso de la ronda Doha y del avance de países que compiten con productos colombianos en los principales mercados, en particular los EE. UU.

La política comercial ha sido menos exitosa de lo esperado debido al ciclo económico mundial, que despertó tendencias proteccionistas, y a la percepción de que en Colombia no se ha hecho lo suficiente para evitar los abusos a los derechos humanos y sindicales, y más grave aún, que el grueso de los crímenes se ha dejado en la impunidad. La batalla en los medios y escenarios externos la siguen ganando los miembros de la oposición y las ONG que trabajan en estas áreas, a pesar de los progresos innegables que se observan en el país. No obstante, hechos como los de los falsos positivos o que el país con el mayor número de sindicalistas asesinados en el mundo siga siendo Colombia, no ayuda a transmitir el mensaje de mejora y diligencia gubernamental en estas materias.

Los mayores retos para Colombia en los próximos años serán en estas áreas:

A. Colombia en menos de una década se convirtió en una economía exportadora minero-energética,

participando con más de un 50% del total de sus exportaciones. Esto le genera al país nuevos retos, pues estos productos básicos presentan una gran variabilidad en sus precios internacionales, afectando la estabilidad de los términos de intercambio y sujetando la tasa de cambio a fuertes oscilaciones. Por ello en momentos de bonanza se afecta la producción local de bienes transables, especialmente agrícolas y manufactureros, y en épocas de destorcida se generan presiones inflacionarias y se incrementa la carga de la deuda externa. Esto afecta negativamente la inversión en estos sectores al desincentivar proyectos de largo plazo en el sector de los transables.

Con el propósito de reducir la excesiva fluctuación de la tasa de cambio se requiere:

- Adoptar de manera sistemática una política fiscal contracíclica que genere ahorro público en épocas de bonanza y permita generar más gasto público en momentos de destorcida de los precios internacionales de los energéticos. No se puede volver a repetir situaciones como la del Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP) cuando hace dos años en plena bonanza se gastaron estos recursos. Se debe crear un fondo que permita ahorrar el grueso de los ingresos que genere el precio del carbón y el petróleo cuando se coloque por encima de su tendencia histórica. Así por ejemplo, si se considera que un precio de largo plazo del petróleo es 70 dólares el barril, se debería ahorrar el 90% de los ingresos adicionales si el precio se sitúa por encima de este nivel. Así mismo,

si el precio cae por debajo de la tendencia histórica el fondo pondría a disposición del fisco recursos para política anticíclica. El caso bien conocido de Chile muestra claramente la bondad del esquema.

- Por su parte el Banco de la República podría utilizar su posición propia de papeles de deuda pública para coordinar con el gobierno posibles desfases de corto plazo cuando ante súbitos cambios en los precios externos de los energéticos el sector privado decida en forma masiva recomponer su portafolio entre activos en dólares y aquellos denominados en pesos. En la medida que los fondos de ahorro público adquieran credibilidad, las recomposiciones de portafolio serán menores y por ende la intervención requerida del banco central será menor. Debo enfatizar que sin una adecuada política fiscal como la propuesta en el punto anterior, será inútil cualquier intervención del Banco Central.

- B. La expansión exportadora de Colombia en las últimas décadas se debe en su mayor proporción al carbón y petróleo, y al elevado consumo de Venezuela que privilegia el acceso de productos colombianos. No obstante, es claro que Venezuela, por convicciones políticas y económicas, buscará sustituir importaciones provenientes de Colombia.

Para ello es urgente diversificar el paquete exportador hacia bienes con mayor valor agregado con competitividad internacional. Con este propósito se debe:

- ❑ Buscar aprovechar otros mercados donde Colombia ya tiene acceso privilegiado como México, El Salvador, Honduras, Guatemala, Perú, Chile y MERCOSUR. Habrá que evaluar cuales productos con valor agregado hoy exportados a Ecuador y Venezuela también serían competitivos en los otros mercados mencionados.
 - ❑ Negociar acuerdos comerciales, así sea de alcance parcial con Costa Rica, Panamá y Republica Dominicana.
 - ❑ Extender a servicios el acuerdo con MERCOSUR, que solo cubre bienes, que amplíe las posibilidades comerciales de Colombia en esos países.
 - ❑ Acelerar la negociación de armonización de acuerdos comerciales de los países del Arco del Pacífico Latinoamericano, que lideran Colombia, Chile, México y Perú, y al cual están invitados a unirse Centroamérica y Ecuador. La gran mayoría de estos países tiene acuerdos de libre comercio a nivel bilateral. Armonizando normas de origen, medidas de defensa comercial y procesos de desgravación se podría incrementar en forma sensible los flujos de comercio y de inversión entre estos países, en particular en productos con valor agregado.
 - ❑ Se debe continuar dándole prioridad al programa lanzado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Transformación Productiva, orientado a generar nueva oferta exportable, en particular facilitando la formación y consolidación de clúster ajustando las regulaciones que sean necesarias. Un ejemplo es el del IVA a las exportaciones de servicios que afecta sectores como el software y los de consultoría.
 - ❑ Hay que analizar qué productos con valor agregado exportan países como Chile, México, Perú y Centroamérica con acceso libre a mercados como los EE. UU., Canadá, Unión Europea y Japón, para buscar proveer insumos y bienes intermedios donde Colombia sea competitiva y sea compatible con las normas de origen de esos acuerdos. Estudios de esta naturaleza ha elaborado Chile.
 - ❑ Temas como el biocomercio pueden abrir puntos de contacto con Brasil y Perú en el hemisferio para exportar nuevos productos a países desarrollados como cosméticos y productos homeopáticos.
- C. En el trabajo se muestra que el Asia cada vez gana mayor importancia en la generación del ingreso mundial y de la ciencia tecnología e innovación en el mundo. Así mismo, mientras muchos países de la región han negociado acuerdos comerciales con los asiáticos, el temor a la competencia en algunos bienes ha impedido que Colombia haga lo propio. Lo más contradictorio es que por la vía del contrabando estos productos llegan a los mercados colombianos de una u otra manera.
- Por lo anterior es indispensable estrechar lazos comerciales y de inversión con Asia vía:

□ Ampliar el horizonte de acuerdos comerciales buscando nuevas alianzas comerciales en el hemisferio y en Asia y Oceanía. Países como Corea, Singapur y Japón, con sus mercados altamente concentrados en productos manufacturados sofisticados y servicios no deberían causar mayores dificultades para profundizar el comercio colombiano. Acuerdos de protección de inversiones y doble tributación son insuficientes. Colombia tiene que aprender a comerciar y establecer alianzas estratégicas con Asia.

□ Buscar un relacionamiento más profundo con la China e India debe ser una prioridad. Si bien los temas comerciales son un mayor reto, hay que buscar acuerdos de complementación económica que permitan un paquete gana-gana para el país. Allí hay que incluir temas como los de ciencia y tecnología en áreas de interés para Colombia como el uso eficiente del carbón.

□ Lograr el ingreso al APEC tan pronto termine la moratoria. Hay que aprender de la estrategia diplomática de Chile que contra todos los pronósticos logró su ingreso. En particular, fue clave una presencia diplomática en países importantes de la Cuenca del Pacífico y la participación en los eventos gubernamentales y empresariales a niveles muy altos. Así mismo fue crítico el papel de un país asiático campeón de la causa chilena, Malasia.

D. En la medida en que el principal problema del planeta en la actualidad es el calentamiento

global, la transformación de Colombia en una economía exportadora minero energética le genera nuevos desafíos y compromisos con la comunidad internacional. Cada vez se cuestionará más el uso de combustibles fósiles y se buscarán alternativas energéticas menos contaminantes.

Por ello debe definirse y aplicarse una política que permita posicionar y diferenciar productos de exportación como el carbón para prever requerimientos ambientales y preferencias de los consumidores. Algunas estrategias pueden incluir:

□ Promocionar el carbón como un producto que en Colombia se maneja con las técnicas más responsables desde el punto de vista ambiental, así implique incurrir en algunos costos adicionales. Más temprano que tarde se impondrán certificados energéticos en los productos de exportación y los consumidores estarán dispuestos a pagar una prima por los que tengan una menor huella de carbón en el planeta. Algunas características como el menor descapote de tierra por tonelada extraída de carbón en el país son favorables. Así mismo el hecho de estar más cercanos a EE. UU. y Europa que los demás grandes exportadores como Australia, Indonesia y Sudáfrica debe ayudar a diferenciar el carbón colombiano ante el consumidor.

□ Así mismo, el país como un todo en su consumo de energéticos debe tratar de minimizar su huella de carbono en el planeta aprovechando ciertas ventajas como tener la segunda mayor riqueza hídrica del

continente. Colombia debería proponerse tener un sistema de generación de energía eléctrica donde con al menos un 95% de probabilidad su generación sea exclusivamente hídrica, solar, eólica y autogeneración en las empresas con base en captura de vapor. Con ello se buscaría posicionar al país como uno de los de menor huella de carbono en el planeta.

- ❑ Así mismo, Colombia debe mantenerse en la vanguardia de uso de tecnologías que permitan un uso energéticamente más eficiente del carbón y el petróleo. Ojala Colombia fuera el primer país en exportar carbón licuado, tecnología que ya existe, pero que aún no logra precios comerciales. Así mismo la adopción de plantas térmicas más eficientes donde la alianza con la China sería la más efectiva ya que tienen las más avanzadas del mundo en cuanto a la extracción de energía con base en carbón.

E. Si bien la CAN no será la fuente de las mayores oportunidades comerciales de Colombia en el futuro, en medio de las dificultades diplomáticas con algunos países de la región, en particular Ecuador y Bolivia, la CAN ha probado ser un punto de encuentro donde se facilita el dialogo binacional y se pueden adelantar programas no comerciales muy importantes en áreas como la consolidación de comunidades fronterizas, el medio ambiente y el manejo de la biodiversidad.

Por estas razones se sugiere:

- ❑ Fortalecer la CAN en aspectos no comerciales que sirva para diversificar en forma conveniente para todos los países miembros el menú de intereses que se pueden atender.
- ❑ En este marco de referencia consolidar lo logrado en lo comercial con un portafolio de intereses que incluya temas como el de la integración física, energética, de intercambio cultural y de uso sustentable de la biodiversidad

F. La situación con Venezuela es compleja y es probable que se empecinen en sustituir, así sea de manera costosa la oferta de bienes colombianos por la de otros países.

Ante esto se sugiere:

- ❑ Explorar una agenda de integración más comprensiva que permita interesar a Venezuela en temas como los energéticos, la infraestructura vial, el intercambio de estudiantes, asesorías en control de tráfico de narcóticos, la movilidad urbana y el uso de TIC⁵ pueden armar paquetes de negociación viable y conveniente para los dos países.
- ❑ Hacer visible a las autoridades venezolanas que las medidas discriminatorias en contra de los productos colombianos simplemente están alentando el contrabando y generando

⁵ Tecnologías de la Información y la Comunicación.

un preocupante proceso de corrupción en ambos lados de la frontera generándole a los dos países grandes costos en el recaudo impositivo.

- ❑ Una política de fronteras que permita construir comunidades binacionales que sean los promotores de las relaciones fronterizas y sirvan de amortiguador en los momentos de tensión entre los dos gobiernos.

G. En cualquier escenario será fundamental lograr la aprobación del TLC con los EE. UU. Este país es un jugador crítico en la cuenca del Pacífico y el interés con el que miran a Colombia los países asiáticos en cuanto a lo comercial e inversiones dependerá del nivel de acceso preferencial en la mayor economía del mundo. Así mismo la IED de los EE. UU. en sectores no energéticos en América latina se verá fuertemente condiciona-

da en favor de los países con quienes ya tengan TLC en aplicación.

Por ello se recomienda:

- ❑ Facilitar la aprobación del TLC a la administración Obama consolidando los avances y haciendo mayores progresos en una política efectiva de defensa de los derechos humanos y sindicales en el país, (que de todas maneras debe hacerse) y de cero tolerancia con la impunidad.
- ❑ Un lobby más enfocado a los demócratas de línea dura en EE. UU. para ambientar políticamente la aprobación del TLC.
- ❑ Avanzar la agenda de temas y alianzas con EE. UU. de una manera integral que ayude a impulsar la aprobación del TLC.

Bibliografía

- Comunidad Andina de Naciones (2006), "Elementos para una Evaluación del Tratado de Libre Comercio de Colombia y Perú con Estados Unidos, con Relación a la Regulación Judicial de la Comunidad Andina", Secretaría General de la CAN, Lima.
- Cepal (2010a), "Sistema Interactivo Gráfico de Datos de Comercio Exterior", Santiago de Chile.
- ____ (2010b), "The People's Republic of China and Latin America and the Caribbean: Towards a Strategic Relationship", International Trade and Integration Division, Santiago de Chile.
- ____ (2010c), "Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean", Santiago de Chile.
- Consejo Privado de Competitividad (2008), "Informe Nacional de Competitividad 2008-2009", Bogotá, Capítulo IV, pp. 137-166.
- Estevadeordal, A.; Suominen, K.; Harris, J.T.; Shearer (2009), "Bridging Regional Trade Agreements in the Americas", Inter-American Development Bank Special Report on Integration and Trade, IDB, Washington, D.C.
- Gobierno de Colombia (2006), "Exposición de Motivos del Proyecto de Ley 178 del 30 de noviembre de 2006, por medio del cual se aprueba el Acuerdo de Promoción Comercial entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América", Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia, Bogotá.
- Hausmann, R.; Klinger, B. (2007), "Achieving Export-led Growth in Colombia", Documento elaborado para el Departamento Nacional de Planeación de Colombia, Bogotá.
- Hausmann, R.; Hwang, J.; Rodrik, D. (2006), "What you Export Matters", NBER working paper, No. 11905, National Bureau of Economic Research, Cambridge MA.
- Inter-American Development Bank (2010), "The Emergence of China: Opportunities and Challenges for Latin America and the Caribbean", Integration and Regional Programs Department and Research Department, Washington, D.C.
- International Monetary Fund (2010), "World Economic Outlook". April 2010.
- Lora, E. (2004), "Should Latin America Fear China?", Inter-American Development Bank - Research Department, Washington, D.C.
- Ministerio de Comercio Exterior (1996), "Organización Mundial del Comercio II", Colección de Acuerdos de Comercio Internacional No. 4, Ministerio de Comercio Exterior, Bogotá.
- Rosales, O. (2009), "Colombia: Una Inserción Estratégica en el Asia-Pacífico, basado en CEPAL, COMITRADE y DANE", Santiago, Chile.
- Lall, S. (2000), "The Technological Structure and Performance of Developing Country Manufactured Exports, 1985-1998", *QEH Working Paper Series*, No. 44.
- Villar, L.; Esguerra, P. (2005), "Comercio Exterior de Colombia en el Siglo XX", Borradores de Economía, No. 358, Banco de la República, Bogotá.

Colombia en el Gran Caribe

Gustavo Bell L.*

Abstract

This paper analyzes the evolution of Colombia's foreign policy towards the Caribbean region, from a historical perspective parting since the initiation of the Gran Colombia. Four different periods in the relations between Colombia and the countries that currently make up the greater Caribbean are identified, which are determined upon the evolution that the concept of the Caribbean per se has had amongst society and the Colombian government. This paper makes recommendations aimed at further enhancing political integration and trade with Caribbean countries, so as to strengthen and further develop Colombia's presence in the region. Therefore, Colombia must go beyond the execution of technical cooperation programs, and formulate its foreign policy in a way that it reflects in an explicit, permanent and unequivocal way its will to outreach to and accompany the Caribbean countries, participating in the most critical issues inherent to the region. In the current context, Colombia has an opportunity to become the region's leader in distinct areas, and thus mitigate the risk of a possible polarization against its government.

Resumen

Este documento analiza la evolución de la política exterior de Colombia hacia el Caribe desde una perspectiva histórica que parte de la conformación de la Gran Colombia. Se identifican cuatro periodos de las relaciones de Colombia con los países que hoy conforman el Gran Caribe, determinados a partir de la evolución que el mismo concepto del Caribe ha tenido para la sociedad y el gobierno colombiano. El documento hace recomendaciones encaminadas a fomentar una mayor integración política y comercial con los países del Caribe, de modo que se fortalezca la presencia de Colombia en esta región y se promueva por esta vía el desarrollo de la misma. Con este fin, Colombia debe ir más allá de la ejecución de programas de cooperación técnica y formular una política exterior de Estado que refleje la voluntad real, explícita, permanente e inequívoca de acercamiento, acompañamiento y participación en los asuntos más importantes del Gran Caribe. En el contexto actual Colombia tiene la oportunidad de convertirse en líder de la región en distintas áreas y así también mitigar los riesgos de una posible polarización en su contra.

Keywords: Caribbean, Colombian foreign policy, Political and commercial integration, New Granada.

Palabras Clave: Caribe, política exterior colombiana, integración política y comercial, La Nueva Granada.

Clasificación JEL: N01, F15, F53

Primera versión recibida el 15 de junio de 2009; versión final aceptada el 14 de junio de 2010.

Coyuntura Económica, Vol. XL, No. 1, primer semestre de 2010, pp. 69-88. Fedesarrollo, Bogotá - Colombia.

* Candidato a PhD en Historia de la Universidad de Oxford.

I. Introducción

Entre las diferentes subregiones geopolíticas donde el estado colombiano ha tenido que interactuar en razón de su ubicación geográfica, el Caribe ha sido históricamente la más desatendida.

Esa actitud desdeñosa, no se compadece con la importancia estratégica y política que tuvieron sus territorios y sus pueblos en el proceso de independencia y consolidación de la república, y resulta incomprensible a la luz de la extensión del litoral que Colombia tiene sobre el mar Caribe, aproximadamente 1.600 kilómetros; y el área de mar territorial y zona económica exclusiva que en él posee, cerca de 575.000 kilómetros cuadrados.

De ser el espacio geopolítico más importante para la política exterior de la Gran Colombia, luego de la disolución de ésta y del surgimiento de la Nueva Granada, el Caribe fue quedando relegado con el paso del tiempo al último lugar de las prioridades de los gobiernos republicanos.

El olvido de tener al Caribe frente a nuestras costas fue tal, que en 1993 a raíz de la firma del tratado de delimitación de áreas marítimas con Jamaica, la prensa capitalina tuvo que hacer un gran esfuerzo didáctico para explicar la importancia histórica que había tenido la isla. A raíz de ello, y en una crítica al excesivo provincialismo de la educación secundaria que se impartía en el país, un personaje público como Humberto De La Calle dijo en una entrevista: "¿Quién sabía hasta hace pocos días que somos vecinos de Jamaica?"

Por el contrario, durante las primeras décadas del siglo XIX, el Caribe estuvo tan presente en la vida de los colombianos, que la pregunta se hubiera podido formular al revés: ¿Quién no sabía que Jamaica era vecino de la Nueva Granada?

La atención, o desatención, de la política exterior de Colombia hacia el Caribe, sin embargo, no ha sido siempre igual. En su evolución se podrían definir cuatro períodos históricos, determinados en gran parte por la evolución misma que ha tenido el concepto del Caribe.

II. De la Gran Colombia a la Nueva Granada

Como se anotó inicialmente, en los cortos años de existencia de lo que la historiografía posterior denominó la Gran Colombia, el Caribe fue el centro de atención de la política exterior de la naciente república. Factores económicos, políticos y militares determinaron que Bolívar le prestara una especial atención a ese espacio geopolítico, de dónde habían venido los recursos y pertrechos que habían hecho posible la formación de los ejércitos libertadores; pero también, de dónde vendrían en los años sucesivos las amenazas de un nuevo intento de reconquista por parte de la monarquía española.

Igualmente la apertura al comercio internacional de la economía colombiana en virtud de los tratados de amistad, comercio y navegación, suscritos con Estados Unidos, el Reino Unido y el Reino de los Países Bajos, entre 1824 y 1829, obligaron a prestarle una especial atención al Caribe y a

mantener una estrecha relación con las posesiones de aquellos dos reinos en ese mar, en particular con Jamaica y Saint Martin.

Esa fue la razón para que desde muy temprano Colombia, y posteriormente la Nueva Granada, contara con un cónsul general en Kingston, tan importante como los enviados especiales y ministros plenipotenciarios que tendría en Washington, Londres o París.

En el plano político, fueron también intensas las actividades diplomáticas y las gestiones del gobierno colombiano para organizar una expedición militar conjunta con México que, partiendo de Cartagena, tenía como objetivo la liberación de Cuba y Puerto Rico. Aunque la expedición fracasó, fue una prueba inequívoca de la vocación Caribe que en ese momento histórico tuvo Colombia.

Con la muerte de Bolívar en diciembre de 1830 y la disolución de la Gran Colombia, la presencia de la Nueva Granada en el Caribe habría de sufrir un relativo declive en razón de los avatares propios de la construcción del nuevo Estado, más no así el interés por defender su soberanía en ese espacio geopolítico.

III. De la Nueva Granada a la pérdida de Panamá

Con el surgimiento de la Nueva Granada en 1832, la política exterior del país en las décadas siguientes habría de concentrarse en asegurar, mediante tratados de límites territoriales y marítimos

con los países vecinos, la soberanía formal sobre su territorio. Era apenas natural que esa fuera la prioridad del gobierno en una región donde las anteriores divisiones político-administrativas del imperio español les habían dado paso a nuevos estados.

La Nueva Granada heredó en cierto sentido de la Gran Colombia la idea de que era importante asumir un papel activo en materia de política exterior en relación con el Caribe; pero ahora, más que dirigirse a consolidar política o militarmente la recién conquistada independencia, se trataba de afianzar los derechos territoriales en una zona de cuyo enorme valor geoestratégico eran conscientes los dirigentes políticos neogranadinos, por hallarse en ella el istmo de Panamá.

Las gestiones diplomáticas en este período se centraron entonces, en defender la soberanía de la Nueva Granada en la denominada Costa de Mosquitos, que comprendía la zona costera sobre el Caribe desde el Cabo Gracias a Dios, en el territorio de la actual Nicaragua, hacia el sur hasta la actual Panamá. Las continuas pretensiones de Gran Bretaña sobre ese territorio, obligaron a la diplomacia neogranadina a ser muy activa e imaginativa en desplegar todo tipo de gestiones tendientes a preservar su integridad a nuestro Estado.

Así, ante la falta de recursos financieros y materiales con los cuales mantener una presencia disuasiva en esos territorios ante el acoso británico, los sucesivos gobiernos tuvieron que apelar al derecho internacional como un instrumento útil

para poner a salvo la soberanía del país en unas zonas bastante distantes de Bogotá.

Para coadyuvar a ese fin, la política exterior neogranadina también promovió alianzas estratégicas con las Provincias Unidas del Centro de América, México y posteriormente con los países independientes que surgieron luego de la disolución de aquellas provincias. En su afán de ganar aliados a la causa de su soberanía sobre la Costa de Mosquitos, los dirigentes neogranadinos también recurrieron a tratados con los Estados Unidos, que luego del fin de la guerra que sostuvo con México en (1848), irrumpió en el Caribe como un nuevo y beligerante actor de primera fila, con el que pronto se tendrían fricciones.

En las controversias que surgieron en los años siguientes con los Estados Unidos, relacionadas con sus aspiraciones de controlar un territorio por donde construir un canal interoceánico, la Nueva Granada promovió y participó activamente en la conformación de nuevas alianzas entre los países, ya no solo de Centroamérica, sino también del resto del continente, para contener las que no dejaban de considerarse como pretensiones expansionistas norteamericanas.

De la política exterior centrada en la defensa de la soberanía de la Nueva Granada sobre sus territorios en la Costa de Mosquitos, se habría de pasar a la solidaridad con los movimientos independentistas de las Antillas mayores, Cuba y Puerto Rico, hasta entonces aún bajo dominio español. Con ello se retomaba el interés manifiesto en los tiempos de la Gran Colombia, de consolidar una completa

identidad latinoamericana en todo el subcontinente sin presencia alguna de la corona española.

Los movimientos políticos que periódicamente surgían en Cuba siempre despertaban un entusiasmo apoyo en la Nueva Granada, no solo de parte del gobierno, sino de la misma población, especialmente en Cartagena, Santa Marta y Bogotá. En la denominada Guerra de los diez años (1868-1878), el presidente Manuel Murillo Toro promovió en 1872 la conformación de una alianza de las repúblicas americanas en pro de la liberación de Cuba. Si bien la iniciativa nunca se formalizó, no fue obstáculo para que un contingente de colombianos fuera a luchar al lado de los revolucionarios cubanos en su propio suelo. En la guerra de 1895, aunque los gobiernos de la Regeneración no apoyaron la causa revolucionaria, en varias ciudades colombianas se organizaron clubes de solidaridad y se recolectaron fondos para ayudarla.

A lo largo del siglo XIX, el Caribe fue escenario del ascenso de los Estados Unidos como potencia con pretensiones continentales, proceso en el cual chocaría, por un lado, con las pretensiones del imperio británico de ocupar el vacío dejado por España; y, por otro, con la resistencia de los países latinoamericanos a quedar bajo el dominio de otra nación. En ese tinglado, la política exterior de Colombia fue muy activa en defender la soberanía de los territorios que daban hacia ese mar, algo que, sin duda, se logró, gracias a una estrategia jurídica y política bien concebida y hábilmente ejecutada.

No obstante -salvo la solidaridad de los ciudadanos por la causa revolucionaria cubana- esa

estrategia estuvo más bien confinada al papel, pero careció de una contrapartida en la valoración real de lo que significaba tener costas sobre el Caribe. Si bien en el ámbito del derecho internacional la política exterior fue consistente en la defensa de esos territorios, así como las manifestaciones de solidaridad con la causa latinoamericana en los casos de Cuba y Puerto Rico, los gobiernos centrales muy poco hicieron porque el Estado tuviera una presencia efectiva y activa en el Caribe.

Tres causas explican esa débil, cuando no ausencia de Colombia en el Caribe. La primera de ellas, fue la extrema pobreza fiscal de los gobiernos centrales, y mucho más la de los gobiernos seccionales, para impulsar vías de comunicación u otra clase de obras de infraestructura que promovieran el progreso económico e incluso el poblamiento del litoral. Lo anterior era un reflejo del escaso comercio interior y exterior del país, que impidió igualmente el desarrollo de la navegación marítima, y por ende la creación de una marina mercante con bandera nacional.

La segunda de aquellas causas tuvo que ver con los innumerables conflictos internos, que atentaban permanentemente contra cualquier intento de formular y menos de ejecutar una política que tuviera por objetivo fomentar la presencia del Estado, ya fuera en el litoral Caribe o en los países o territorios que hacían parte de ese espacio geopolítico.

Y la tercera causa que explica la débil presencia del estado colombiano en el Caribe residía en el desdén y desprecio de las élites gobernantes hacia las costas de tierras calientes, cuya población estaba

compuesta mayoritariamente por población mestiza de orígenes africanos. Para muchos, el término Caribe estaba asociado a las tribus originales que poblaron las islas de las que se dijo eran antropófagas. Los territorios de fronteras eran considerados así espacios habitados por razas inferiores y, por tanto, bárbaros.

Dentro del concepto de 'civilización' que primó durante el siglo XIX y buena parte del XX entre las élites gobernantes, asociado con la raza, el litoral Caribe fue visto entonces con menosprecio, cuya sola alusión había que eludir. No fue gratuito que en los textos de enseñanza de geografía de esa época, al referirse a los límites de Colombia se consignaba que al norte limitaba con el océano Atlántico y no con el Caribe. Denominación que perduró bien entrado el siglo XX, incluso en los documentos oficiales: aún en 1944 una publicación de la Oficina de Longitudes y Fronteras del Ministerio de Relaciones Exteriores, decía literalmente que la República de Colombia '...linda al norte con el océano Atlántico'. Lo mismo ocurrió con los atlas oficiales hasta en la década de los setentas del siglo XX del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

El corolario de todo esto fue la pérdida de Panamá en 1903.

IV. El Caribe Bajo el *Respice Polum*

Con la separación de Panamá, la independencia de Cuba y Puerto Rico y la construcción del Canal en el istmo, Estados Unidos terminó de desalojar por completo a España del Caribe y se proyectó como la nueva potencia dominante de ese mar.

Para Colombia, la desmembración de Panamá significó la pérdida de su activo geopolítico más valioso y, con ello, 'su presencia en el Caribe quedaba sin vitalidad ni sentido'. Así, en las décadas siguientes la política exterior del país quedaría subordinada en su totalidad a la promoción de su desarrollo económico alrededor del café y a tratar de acceder a los recursos financieros que la banca y los empresarios norteamericanos ofrecían ampliamente en desarrollo de la 'diplomacia del dólar'.

Dentro de la política exterior colombiana orientada por el lema *Respice polum* no cabía entonces ninguna atención al Caribe, espacio en el cual Estados Unidos entró a imponer su ley, al punto de convertir las naciones centroamericanas en lo que peyorativamente se denominaron "repúblicas bananeras".

No obstante, esa total ausencia del Caribe en la agenda internacional de los gobiernos tuvo una contrapartida en otros ámbitos. Durante las cuatro primeras décadas del siglo xx, la Costa Norte de Colombia experimentó un ciclo expansivo de su economía que la insertó en los circuitos comerciales del Caribe, reviviendo algunos de los lazos que se habían mantenido durante los siglos de la colonia, particularmente con Cuba y Jamaica. Sumado a ello, el surgimiento de la aviación comercial y las emisiones de radio de onda corta, volvieron a poner en contacto a las gentes del Caribe colombiano con las del Caribe insular, algo que habría de jugar un papel muy importante en el enriquecimiento de la identidad cultural de esa parte del país. De

singular interés, por ejemplo, fue la influencia de la música cubana en los ritmos de la Costa, la diseminación del Béisbol como deporte popular, y la presencia de inmigrantes jamaicanos en diversas artes y oficios en la región. Así mismo, el hecho de que durante muchos años los vuelos comerciales de Avianca hacia Estados Unidos tuvieran que hacer escala técnica en Montego Bay, facilitó el intercambio entre los dos países. La afluencia de jamaicanos a las ciudades de la Costa y a Bogotá y Medellín en busca de servicios médicos y demás servicios profesionales fue notable.

Estos hechos se dieron al margen de la política exterior pero desde entonces fueron creando unos lazos de integración de Colombia, en especial de la Costa Norte, con el Caribe insular que, a pesar de que algunos de ellos se debilitarían por circunstancias de la geopolítica mundial, constituyen el telón de fondo contra el cual debe diseñarse la política exterior de Colombia hacia esa subregión en el futuro inmediato.

Así mismo y tan importante como lo anterior, fue la consolidación de una comunidad isleña de origen jamaicano en el archipiélago conformado por San Andrés, Providencia y Santa Catalina, que bajo el Tratado Esguerra-Bárcenas - suscrito en 1928 con Nicaragua, y ratificado en 1932 - reafirmó la soberanía de Colombia sobre ellas. Desde entonces esa comunidad raizal se constituyó en un puente natural del país con el Caribe insular, especialmente con el Caribe anglófono, en razón de sus fuertes lazos culturales y sanguíneos con sus poblaciones.

V. El Gran Caribe

El reordenamiento que tendría el mundo después de la segunda guerra mundial, y el subsecuente advenimiento de la guerra fría, habrían de tener una profunda incidencia en la geopolítica del Caribe.

En agosto de 1941, Estados Unidos y el Reino Unido firmaron la denominada Carta del Atlántico, en la que establecieron los principios básicos que habrían de guiar sus respectivas políticas exteriores en el mundo de la post-guerra. En desarrollo de aquellos principios, ambos países crearon en 1942 la Comisión Angloamericana del Caribe, que tenía como objetivo asegurar la estabilidad de la región durante la guerra, y diseñar una estrategia conjunta para la futura era post-colonial. Como un paso previo a la independencia definitiva de las posesiones británicas en el Caribe, en abril de 1958 se creó la Federación de las Indias Occidentales que comprendía diez territorios coloniales; esta entidad, sin embargo, fracasó y dio paso, a partir de agosto de 1962, con Jamaica a la cabeza, a su proclamación como estados independientes.

Así, en la década de los sesenta y setenta, nuevos actores políticos entrarían a jugar un papel autónomo en el Caribe, que si bien individualmente considerados podrían no tener mayor incidencia, agrupados en el marco de varias organizaciones políticas y económicas sí llegarían a tenerla. Las West Indies o Indias Occidentales, completarían así el conjunto de estados con fronteras e intereses en el Caribe.

Ahora bien, para la misma época en que surgían los nuevos estados caribeños, los servicios de inteligencia de Estados Unidos detectaron la instalación en Cuba de cohetes soviéticos con cabezas nucleares apuntando hacia su territorio. Esos hechos conducirían a la crisis de octubre de 1962: la revolución cubana, que en abril de 1961 se había proclamado socialista, había traído consigo la guerra fría al propio corazón del Caribe. Cuba fue vista por Estados Unidos como una cabecera de playa para la penetración comunista al resto del continente.

Cuando se pensaba, entonces, que después de la segunda guerra mundial Estados Unidos ejercería un dominio completo sobre el Caribe y controlaría los gobiernos de todos los países con costas sobre ese mar -así lo había dejado saber con el derrocamiento de Jacobo Arbenz en Guatemala en 1954- irrumpió la Unión Soviética. Desde entonces Cuba se convertiría en un actor ineludible de primer orden con una capacidad de incidencia en los asuntos del Caribe que ningún otro país, a excepción de Estados Unidos, tendría.

Así, con estos dos hechos políticos de trasfondo el Caribe, que había sido por siglos la frontera en disputa de un puñado de potencias extranjeras, se convertía a finales del siglo XX en un espacio con más de veinticinco estados independientes, con una extraordinaria variedad de culturas, etnias, lenguajes, religiones, ideologías y economías, compartiendo la gran Cuenca del Caribe y en búsqueda de una convivencia pacífica, armónica y fructífera para todos y cada uno de sus miembros.

Pero sería el advenimiento de la globalización con sus múltiples retos de orden político, económico y cultural, lo que impulsaría en varios de esos países procesos de regionalización que confluían en la Asociación de Estados del Caribe, AEC, creada en julio de 1994 en Cartagena de Indias. Pioneros de ellos fueron los estados insulares anglófonos del Caribe oriental que crearon CARICOM, *Caribbean Community and Common Market*, en 1973; a la que le siguieron otras organizaciones basadas en el criterio de la regionalización como respuesta a los crecientes desafíos de marginalización que les imponía, y les sigue imponiendo, la globalización. Tal fue el caso en 1989 del Grupo de los Tres, G-3, (México, Colombia y Venezuela), creado como mecanismo de integración, cooperación y concertación entre sus países miembros y de estos con Centroamérica y el Caribe.

La necesidad de ampliar esos espacios de integración que se venían dando simultáneamente en diferentes zonas del Caribe, llevaron en octubre de 1993 al compromiso de los países de CARICOM y del G-3 de crear un espacio mayor que incluyera a todos los estados que pertenecieran geográficamente a la Gran Cuenca, independiente de sus regímenes políticos y económicos. Con tal fin se constituyó la AEC, cuyo principal objetivo fue darle una dimensión más pragmática y eficaz a la integración para, "i) Potenciar, a través de la liberalización comercial, el comercio regional y las economías de escala necesarias para una inserción en el sistema

económico internacional. ii) Potenciar, frente a la dilución de la importancia estratégica de la región, la capacidad de negociación con terceros, a través de la configuración de alianzas estratégicas regionales en función de la identificación de intereses comunes y iii) Avanzar hacia distintas formas de cooperación y eventualmente de integración, a través de la convergencia en torno a intereses comunes y a la consolidación de una identidad regional que supere las divisiones y heterogeneidades existentes, sobre la base de un entramado cultural y social común, y en función de beneficiar al conjunto de la población de la región¹".

La Asociación de Estados del Caribe se planteó así, como una aspiración de sus países miembros, articular en forma ventajosa para todos, su pertenencia a un espacio geográfico determinado de cara a los retos de marginación y aislamiento que anunciaba el siglo XXI.

VI. El Gran Caribe en el Siglo XXI

Una aproximación al estado actual del Gran Caribe tiene que partir de lo que siempre ha sido su principal característica: la gran variedad de actores, intereses y problemas. Difícil generalizar en un espacio donde convergen, desde los Estados Unidos, la principal potencia económica y militar del mundo, pasando por uno de los países más pobres de la Tierra, como Haití, hasta los más diminutos estados independientes del orbe.

¹ 'La Asociación de Estados del Caribe: los desafíos pendientes', Andrés Serbin, en El Grupo de los Tres en el Gran Caribe, Ministerio de Relaciones Exteriores, República de Colombia, Bogotá, 1996.

El Caribe, sin embargo, está atravesado por todas las problemáticas que aquejan la mayoría de los países del continente, con la particularidad de que muchos de los estados que forman parte de la Cuenca presentan una extremada fragilidad para encararlas de manera eficaz y les dan una prioridad distinta en sus respectivas agendas de gobierno.

Aunque la guerra fría, como principal factor determinante de la geopolítica de la segunda mitad del siglo xx pasó a ser parte de la historia, para muchos efectos la supervivencia del régimen de Cuba aún continúa siendo un remanente de ese período y un referente que suscita la simpatía y solidaridad de algunos gobiernos de corte izquierdista y/o populistas de Latinoamérica. De igual forma, para Estados Unidos el Caribe sigue siendo un área vital para su seguridad nacional, sobre la cual ejerce una atenta y constante vigilancia. En términos económicos también sigue siendo el principal socio comercial de la gran mayoría de los países de la Cuenca.

Si bien en términos estrictamente militares Estados Unidos no debe temer que del Caribe provenga una amenaza seria contra su seguridad, el nuevo concepto de terrorismo que define las prioridades de su política externa hace imposible que disminuya su interés en el área, especialmente si tenemos en cuenta que el narcotráfico, el tráfico de armas y el lavado de dinero se han extendido por los cuatro costados de la gran Cuenca.

En efecto, de espacio geográfico por el que pasaban las rutas marítimas de las drogas provenientes de Suramérica, los países del Caribe, tanto los insu-

lares como los continentales, se han convertido en verdaderas bases desde donde se operan todos los hilos del negocio de las drogas y donde se mueven los inmensos recursos financieros que ellas producen. El narcotráfico se ha convertido así en la principal amenaza para la estabilidad de todos los países del área, indistintamente de su tamaño como lo prueba el caso de México. Particularmente críticos en este sentido son los pequeños estados insulares del Caribe oriental, por la gran vulnerabilidad que tienen frente a los recursos del narcotráfico, más cuando la globalización les ha significado a varios de ellos la agudización de los niveles de pobreza de su población con el consecuente aumento del consumo doméstico de drogas.

A pesar de la creciente participación de los países de la Cuenca en el tráfico de drogas ilícitas, la política de Estados Unidos ante esa realidad no ha variado con respecto a la que ha mantenido con Colombia y otros países andinos, basada en la interdicción y en la represión de los diferentes eslabones que conforman la cadena del negocio. La lucha contra el narcotráfico y su asociación con el terrorismo, le proveerían así a Estados Unidos de una causa para aumentar su presencia y vigilancia de la zona.

En este contexto, la decisión estadounidense de reactivar la iv Flota a partir del pasado 1° de julio de 2008 destinada a patrullar las aguas del Caribe y de Latinoamérica, ha creado toda clase de conjeturas alrededor de sus verdaderos fines. Aunque en la práctica tal decisión no implica un aumento de su presencia militar en la región, muchos no han dejado de ver en esa medida una señal de advertencia dirigida a los gobiernos que manejan un discurso

de confrontación anti-estadounidense. La flota basada en la Florida, responderá al Comando Sur ubicado en Miami, que dirige a todas las fuerzas militares de Estados Unidos en América Latina.

Al lado del problema del narcotráfico y del lavado de dineros, el Gran Caribe ha visto también la irrupción en la arena política y económica de Chávez y su bandera del Socialismo del siglo XXI, provisto con un renovada retórica antiimperialista. Aunque el modelo de desarrollo estatista que hasta ahora propone Chávez no ejerza ninguna atracción en los movimientos de izquierda de la región, desencantados como están también del modelo cubano, el líder venezolano ha usado el petróleo como un instrumento de persuasión política para aglutinar detrás de sí a buena parte del Caribe insular angloparlante.

Para tal fin Chávez creó en junio de 2005 la iniciativa Petrocaribe, suscrita inicialmente por catorce países del área, a saber: Antigua y Barbuda, Bahamas, Belice, Cuba, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam y Venezuela, a los que se le unieron posteriormente Haití y Nicaragua.

Aunque concebida como una organización de cooperación económica, su visión de ser un mecanismo de solidaridad de Venezuela con los países de la región con dificultades para acceder a recursos energéticos baratos, la convierte en un formidable instrumento de agitación política. Que hasta el momento Chávez no lo haya utilizado abiertamente, no significa que no lo vaya a hacer en el futuro.

No hay duda, pues, que el Gran Caribe, en particular el Caribe insular, representa un escenario más fácil de cooptar por Chávez que Suramérica, donde su afán protagónico no le granjeó la aceptación que esperaba y su pretendido liderazgo se vio reducido por el del presidente Lula de Brasil. En el Caribe insular, además el petróleo representa un arma de irresistible persuasión, así sus precios se hayan venido temporalmente abajo.

La diplomacia del petróleo de Chávez en el Caribe constituye así un elemento a tener en cuenta cuando de analizar el entramado político de la región se trata. Frente a lo que ello le puede representar a cualquiera de los países del Caribe en términos de ahorros por ser un recurso energético subsidiado, es difícil competir con otra clase de cooperación que pueda tener el mismo potencial de persuasión.

De otro lado, la irrupción de Chávez en la arena política del Caribe le significó a Cuba la aparición de un importante aliado estratégico en la zona, con la doble ventaja de contar con un arma tan valiosa como el petróleo y de aceptar sin discusión el liderazgo ideológico de Fidel Castro. Gracias a los programas de asistencia social que Chávez promueve por toda el área, los profesionales cubanos de la salud, que gozan de una excelente preparación científica y académica, han vuelto a proyectar una cara amable de su patria.

Aunque no se podría afirmar que Chávez ha desplazado a Castro, ni Venezuela a Cuba como el país de mayor peso específico en el Gran Caribe, no hay duda de que el Coronel tiene planes de

mediano y largo plazo de posicionarse como el líder que llene el vacío que deje la muerte, más temprana que tarde, de Castro.

En lo que respecta a Cuba, la esperada apertura y reformas democráticas que se anunciaban con el ascenso de Raúl Castro a la jefatura del Estado no se han visto materializadas en las medidas que ha tomado hasta ahora. La reciente destitución de Felipe Pérez y Carlos Lage siguen teniendo varias lecturas, pero en cualquier caso no han sido vistas propiamente como una renovación democrática de la dirigencia revolucionaria.

Así mismo, el reciente gesto de los países miembros de la OEA de revocar la suspensión que pesaba sobre Cuba como miembro activo de esa organización, más allá del rechazo airado de Fidel de volver a su seno, no ha producido ningún cambio en la política exterior de la isla y tal vez resulta aún prematuro hacer cábalas al respecto.

Cualquiera que sea la suerte de Cuba en el horizonte de corto o mediano plazo, por su tradición, su vocación y su peso específico en campos como la cultura, la medicina, la investigación científica, la música y los deportes, su proyección en la Cuenca del Caribe nunca será marginal, por el contrario, siempre será importante y un referente obligado para definir los destinos de la región.

Ahora bien, en términos económicos la situación no ha cambiado mucho en la mayoría de los países del área. Los niveles de desarrollo siguen siendo muy dispares, al tiempo que la estructura productiva de cada uno de ellos no ha experimen-

tado variaciones sustanciales. Aunque la Iniciativa para la Cuenca del Caribe y otros mecanismos complementarios destinados a promover las inversiones privadas en determinados sectores han obtenido algunos resultados positivos, la fuente de ingresos de la mayor parte de sus beneficiarios proviene del turismo, de las remesas de sus inmigrantes en los Estados Unidos y Europa, y de los dividendos que deja el narcotráfico.

La actual recesión mundial, sin embargo, agudizará muchos de los problemas de pobreza en la región, especialmente si tenemos en cuenta la caída del turismo y el aumento de los niveles de desempleo de los países industrializados donde se ubica la diáspora de sus inmigrantes.

Un tema de particular importancia en la Cuenca es el relativo al medio ambiente y el desarrollo sostenible, por los efectos cada día más evidentes del calentamiento global. El incremento de los huracanes en la zona tropical se presenta hoy en día como una amenaza real para la población y para la infraestructura de todos y cada uno de los países por su potencial destructivo, ante lo cual ni siquiera Estados Unidos está protegido como se demostró con el Katrina en agosto de 2005. Cada temporada de huracanes deja mayor devastación en la zona lo que hace más difícil salir de la pobreza a muchas naciones al obligarlas a invertir grandes recursos financieros en la reconstrucción de sus economías y sus infraestructuras. Tal fue el caso de Honduras con el huracán Mitch en octubre de 1998.

Por último, es preciso señalar que al irse acentuando cada vez más una polarización hemisférica

entre América del Norte y América del Sur, el Gran Caribe puede adquirir una singular importancia regional estratégica como pivote o bisagra entre ambos bloques de países.

VII. Colombia ante el Gran Caribe

Desde finales de los gobiernos del Frente Nacional, Colombia empezó a volver tímidamente sus ojos al área del Caribe, como lo había hecho en los inicios de la Nueva Granada: para asegurar los límites territoriales y marítimos y sus respectivas zonas fronterizas con aquellos países con los que linda. Con anticipación, la diplomacia colombiana había tomado parte muy activa en las diferentes conferencias sobre derechos del mar y suscritas las convenciones que trataban los temas del mar territorial y la plataforma continental, en particular las de Ginebra de 1958 y la de Jamaica de 1982.

Panamá fue el punto de partida para la reactivación del interés de Colombia en el Caribe: en 1976 se firmó en Cartagena el Tratado de Áreas Marinas y Submarinas y Asuntos Conexos con esa república y posteriormente en 1979 el Tratado Uribe Vargas - Ozores que salvaguardó los últimos derechos de Colombia en el Canal de Panamá. Con Costa Rica se firmó en 1977 el Tratado sobre Delimitación de Áreas Marinas y Submarinas y Cooperación Marítima referente a la frontera en el Caribe, aún por ratificar por la Asamblea Nacional de Costa Rica. Igual se hizo con República Dominicana y Haití en 1978, aprobados ese año y ratificados en 1979; con Honduras en 1986, aprobado y ratificado en 1999; y con Jamaica en 1993, aprobado ese mismo año y ratificado en marzo de 1994.

Al tiempo que se adelantaban estas gestiones, los presidentes López Michelsen, Turbay Ayala y Betancur, impulsaron diferentes iniciativas de orden político que tenían como escenario el Gran Caribe, siendo la de mayor relevancia lo que se denominó el Grupo de Contadora. En 1981, durante el gobierno de Turbay Ayala, se llevó a cabo en Bogotá la primera conferencia de embajadores colombianos en el Caribe en un esfuerzo para coordinar la presencia nacional en esa área y se tomaron diferentes medidas tendientes a aumentar los vínculos económicos y comerciales con sus países.

Estas acciones, sin embargo, que hicieron volver la mirada de Colombia al Caribe se daban más en el plano político y, por lo general, no iban acompañadas de planes y programas más específicos que nos aproximaran a la vida y a los pueblos del Caribe, especialmente a los del Caribe insular y angloparlante. No obstante, y al margen de ello, las etéreas e impredecibles rutas de la cultura compensaban esa falta de política de estado hacia el Caribe. Tan temprano como en 1975, García Márquez con su novela *El otoño del Patriarca*, había hecho volver los ojos de los lectores hacia el Caribe y en 1982, al lucir el famoso "Liqui liqui" en la ceremonia de entrega del Nobel de Literatura, aunque originario de los llanos venezolanos, llamó la curiosidad de la gente puesto que fue promocionado como el traje de etiqueta del Caribe. Ese mismo año, 1982, se organizó la primera versión del Festival de Música del Caribe en Cartagena y cuatro años más tarde, en 1986, la Universidad del Norte de Barranquilla fue sede del Primer Encuentro Cultural del Caribe. Desde entonces, las actividades culturales y académicas se multiplicarían incesantemente en toda la región

con inusitado vigor como en una especie de afán de recuperación del tiempo histórico perdido, de las cuales la inauguración del Museo del Caribe en Barranquilla es la más reciente, pero no la última.

La política exterior de Colombia hacia el Caribe habría de dar un viraje especial en el gobierno de César Gaviria Trujillo, a raíz de la firma del Tratado de Delimitación Marítima con Jamaica. Con ocasión de la visita a Bogotá del Primer Ministro de Jamaica, Percival J. Patterson, en abril de 1994 se constituyó al más alto nivel público y privado una Comisión de Vecindad e Integración Colombo-Jamaicana que definiría un amplio marco de actividades entre los dos países.

También como parte de la nueva política de inserción de Colombia al Caribe, se abrieron embajadas en Trinidad y Tobago, Barbados y Guyana, ocupadas en su mayoría por funcionarios oriundos de San Andrés y Providencia.

Pero nada vino a ratificar la voluntad política de Colombia de insertarse en la gran Cuenca del Caribe, que la firma el 24 de julio de 1994, en Cartagena de Indias, del Convenio Constitutivo de la Asociación de Estados del Caribe.

Ahora bien, estos hechos dispuestos para que Colombia adelantara una decidida política de inserción en la Gran Cuenca del Caribe se vieron afectados por la crisis política que acompañó los cuatro años del gobierno de Ernesto Samper Pizano (1994-1998) y que habrían de aislar a Colombia de la comunidad internacional. No obstante, al final del período se creó el Programa Estrategia para

la Gente Caribe, EsCaribe, orientado básicamente al desarrollo e integración de la región Caribe colombiana.

Durante el gobierno de Andrés Pastrana Arango (1998-2002), el plan EsCaribe tuvo una reorientación y pasó a denominarse Plan Caribe, cuya primera línea de trabajo consistía en 'Generar procesos de integración al interior de la región y de éste hacia el Gran Caribe'. En desarrollo de esa línea se impulsaron varias iniciativas, de las cuales dos fueron las más relevantes: obtener el aval del Ministerio de Relaciones Exteriores para incluir el tema de Integración Caribe en la agenda internacional del Gobierno Nacional; y elaborar el documento 'Propuesta de una Política de Estado para la inserción de Colombia y el Caribe colombiano en el Gran Caribe', cuya versión final se entregó formalmente al Ministerio en diciembre de 2002 en el gobierno del presidente Uribe.

El citado documento contiene los antecedentes y fundamentos de una política exterior colombiana hacia el Caribe, el porqué de su importancia para la inserción del país en el Gran Caribe, una caracterización de ésta y de la región Caribe colombiana; pero, lo más importante, una agenda completa de políticas y estrategias para que esa región, sobre la base de sus lazos históricos, culturales y económicos con muchos de los países que conforman la Gran Cuenca, se constituya en la plataforma para la inserción de Colombia en el Gran Caribe.

Infortunadamente, una vez más la política exterior de Colombia hacia la Cuenca languidecería durante el gobierno del presidente Uribe quien, en

desarrollo de un rígido plan de austeridad fiscal, ordenó el cierre de las embajadas en el Caribe insular, dejando solo las de Jamaica, República Dominicana y Cuba. Además de ello, el mencionado documento del Plan Caribe fue archivado.

VIII. Oportunidades y amenazas para Colombia en el Gran Caribe

Del recuento histórico de las relaciones de Colombia con los países que hoy conforman el Gran Caribe se puede deducir que, salvo el conflicto limítrofe con Nicaragua y las coyunturas críticas con Cuba ya superadas, el país no percibe amenazas reales en su contra que provengan de ese espacio geopolítico.

De la misma forma, Colombia no es percibida como una amenaza real para ninguno de esos países, con la sola excepción de Nicaragua en razón de la controversia que mantiene sobre el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Con respecto a Venezuela, se trata de un caso aparte que siempre ha merecido un trato especial y que forma parte de una política integral que no ha sido descuidada por Colombia.

Lo que sí constituye un factor difícil y complejo de manejar por todas sus aristas y por su potencial perturbador de las relaciones entre los países, es el narcotráfico que, como lo vimos, se ha expandido por los cuatro costados del Caribe. En tanto que Colombia sigue siendo el principal productor y exportador de cocaína hacia los Estados Unidos vía el Caribe, los riesgos de un manejo inadecuado de su política antinarcóticos con los países de la

Cuenca son altos, con las consecuencias negativas que ello le pudiera acarrear. No obstante, en la lucha contra el narcotráfico y el lavado de dólares, son muchos los campos donde Colombia puede apoyar y colaborar con los países caribeños, como de hecho lo viene haciendo en forma por lo demás positiva.

En definitiva, a nuestro juicio solo hay un factor que si bien no representa una amenaza para Colombia en su relación con el Caribe, sí podría generar recelo y desconfianza hacia el país, y son las discontinuidades de su política exterior hacia la región. Los programas de cooperación con los países del Gran Caribe que cada tanto organiza el Ministerio de Relaciones Exteriores, más que obedecer a una clara política de acercamiento o reconocimiento de la importancia de esa región para Colombia, obedecen a situaciones coyunturales con objetivos de corto plazo que pueden llegar a ser, al final del día, contraproducentes para su política exterior. Al respecto, en los países del Caribe insular angloparlantes existe la percepción de que Colombia solo se acuerda de ellos cuando los necesita para algún determinado objetivo político coyuntural.

No obstante, el país tiene actualmente una singular oportunidad para desvirtuar cualquier prevención al respecto y convencer, por el contrario, a la comunidad caribeña de su interés genuino en integrarse más a ella y de contribuir al desarrollo de sus países miembros, y esa oportunidad es la Presidencia, que durante todo el 2009 y hasta enero de 2010, tendrá Colombia de la Asociación de Estados del Caribe.

Hecha la anterior observación, el Gran Caribe solo representa buenas oportunidades para que Colombia consolide una inserción positiva en un área que nunca dejará de ser importante para todo el continente. Solo es cuestión de voluntad política.

Empero, al momento de volver sobre este documento para su versión final, han ocurrido dos hechos que, sin duda, van a incidir notablemente en la geopolítica del Caribe en los años venideros: el golpe de estado en Honduras, y el anuncio del gobierno colombiano de incluir en el acuerdo de cooperación militar con Estados Unidos próximo a firmar, la utilización de la base aérea de Malambo-contigua a Barranquilla- y la estación de la Armada en Cartagena por parte de las fuerzas armadas de ese país.

Esto último en particular, ha generado una nueva crisis diplomática con Venezuela, amén de las duras críticas del presidente Chávez a Colombia a las que se ha unido el presidente Ortega de Nicaragua.

Al margen del uso que se les vaya a dar a esas instalaciones militares y del objetivo del acuerdo de cooperación con los Estados Unidos, el simple hecho de que ellas estén situadas sobre el litoral Caribe introduce un elemento de perturbación y prevención contra Colombia que antes no existía. Ya Chávez manifestó que el anuncio de Colombia representaba un 'acto inamistoso', y la posibilidad de tropas norteamericanas en nuestro suelo una 'amenaza directa' contra Venezuela. Y en el mismo sentido se pronunció Ortega.

Independiente, pues, de la justificación o de las aclaraciones sobre el carácter del acuerdo de cooperación con Estados Unidos que pueda hacer el Gobierno, es probable que la percepción sobre Colombia en los países del Gran Caribe cambie en un futuro inmediato de un país 'neutro' a un país 'amenaza'. En este sentido no se descarta que Chávez utilice eventualmente el ALBA -Alternativa Bolivariana para los pueblos de América Latina y el Caribe- conformado mayoritariamente por países del Gran Caribe (Cuba, Nicaragua, Honduras, Dominica, San Vicente y las Granadinas, y Antigua y Barbuda, más Bolivia y Ecuador) para ese fin.

Igualmente compleja para Colombia se presenta la situación de interinidad política en que se encuentra Honduras después del golpe de estado contra el presidente Manuel Zelaya, reconocido aliado de Chávez. Cualquier acto o declaración que pueda interpretarse como apoyo al gobierno de facto de Roberto Micheletti tendrá inmediatamente serias repercusiones políticas en un contexto más amplio.

IX. Conclusiones

- El Gran Caribe constituye un espacio geopolítico de gran complejidad, cuyo proceso de integración regional se ha debilitado en los últimos años por el surgimiento de nuevas realidades políticas que han hecho difícil construir consensos mínimos alrededor de temas específicos. No obstante, la idea y las aspiraciones de articular el Gran Caribe como una región siguen aún vigentes y pueden cobrar mayor relevancia en un marco de polarización entre Norte y Sur América.

- ❑ El Gran Caribe se ha convertido en un escenario alternativo del presidente Chávez para promover su proyecto bolivariano de Socialismo del siglo XXI en abierta pugnicidad con los Estados Unidos, y a donde podría trasladar la que sostiene con Colombia.
- ❑ El narcotráfico es hoy un poderoso factor de desestabilización para los países de la región, cuya amenaza crece cada día más. Para la política exterior colombiana representa un formidable reto su adecuado manejo, de tal forma que antes que generarle un mayor desgaste político le represente, por el contrario, una oportunidad para ofrecerles cooperación a esos países en su lucha contra ese flagelo y así ganarse su gratitud y su apoyo político para cuando se necesite.
- ❑ El Gran Caribe sigue siendo una región con una extremada heterogeneidad política, económica, social y cultural que exige grandes esfuerzos logísticos para articularse positivamente con ella.
- ❑ La mayoría de países del Caribe insular tiene grandes carencias en muchos sectores en los que Colombia tiene fortalezas que podrían ser 'exportadas' mediante acuerdos de cooperación internacional, en los que se aprovechen las ventajas que al respecto ofrece la región Caribe colombiana sin exclusión de las otras regiones del país.
- ❑ A pesar de la gran heterogeneidad que en muchos aspectos caracteriza el Gran Caribe, alrededor de diversas manifestaciones culturales se ha ido construyendo una dinámica 'comunidad

social' formada espontáneamente por redes de organizaciones de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales e instituciones de educación superior, que comparten una visión Caribe por encima de los parroquialismos y las nacionalidades. En esa comunidad participa un número creciente de entidades de la región Caribe colombiana que podrían ser muy útiles para la proyección e inserción del país en la Cuenca.

- ❑ Colombia ha carecido de una política exterior coherente, consistente y sistemática hacia el Gran Caribe, por falta de objetivos estratégicos claros de mediano y largo plazo hacia esa región.
- ❑ El proceso de fortalecimiento e integración regional que desde hace años se viene impulsando en el Caribe colombiano, pasa por una mayor inserción de sus ocho departamentos en el Gran Caribe de donde deviene parte de su identidad cultural. Promover esa inserción es hoy parte esencial del denominado 'Compromiso Caribe': 'Estimular, a través de una estrategia nacional de acercamiento, el fortalecimiento de nuestros vínculos sociales, culturales y comerciales con el Gran Caribe'.

Lo anterior constituye un elemento invaluable e insustituible de Colombia para su política exterior en el Gran Caribe, en el que la comunidad raizal de San Andrés es primordial.

- ❑ En ese sentido, el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina requiere de una particular política de desarrollo centrada en su

identidad cultural Caribe, diseñada y ejecutada por su propia comunidad y sus instituciones, y que sea, a su vez, central en la proyección de Colombia en el Gran Caribe.

X. Recomendaciones

- ❑ El Ministerio de Relaciones Exteriores debe retomar el documento 'Propuesta de una Política de Estado para la inserción de Colombia y el Caribe colombiano en el Gran Caribe', actualizarlo en lo que se requiera e implementar sus recomendaciones, especialmente la de darle un papel preponderante a la región Caribe colombiana, a sus instituciones públicas como privadas, continentales e insulares, en la ejecución de esa política.
 - ❑ Tal como lo plantea el anterior documento, insertar positivamente a Colombia en el Gran Caribe debe ser un proyecto y un propósito nacional y regional que, al tiempo que fortalezca la presencia de Colombia en la Gran Cuenca, sea también una oportunidad para el desarrollo de la región Caribe. En este sentido, el Caribe Colombiano debe convertirse en la plataforma natural, en todas sus acepciones, de aquella inserción.
 - ❑ Adicional a ello es importante que el Gobierno Nacional le preste todo el apoyo financiero y logístico a la Estrategia de Cooperación en la Cuenca del Caribe del Ministerio de Relaciones Exteriores, como una muestra de su compromiso con la Presidencia de la Asociación de Estados del Caribe en el período 2009-2010. Esa estrategia, sin embargo, se debe divulgar
- más, particularmente en la región Caribe, por las grandes oportunidades de cooperación que muchos sectores pueden ofrecerle a los países del Caribe insular y en la que se involucren las alcaldías y gobernaciones.
- ❑ En la ejecución de los dos puntos anteriores, el Ministerio debe tener claro que una cosa son los programas de cooperación técnica y otra es una política exterior de Estado. El sentido de los primeros los da la segunda, pero nunca la suple. La política implica una voluntad real, explícita, permanente e inequívoca de acercamiento, acompañamiento y participación en los asuntos más relevantes de una región vital para los intereses nacionales, como en este caso sería el Gran Caribe. Es importante que en desarrollo de esa política se organicen estrategias y programas de cooperación, pero como instrumentos de afirmación de ella. La validación de una política le corresponde, indelegablemente, al Presidente de la República, al Canciller y a los embajadores.
 - ❑ Las asesorías que actualmente les presta Colombia de manera puntual a algunos países del Caribe en la lucha contra el narcotráfico y el lavado de dinero, deberían articularse en una estrategia integral que aproveche al máximo la experiencia adquirida por el país en ese campo y lo proyecte como el gran aliado regional necesario para enfrentar con éxito esos retos.
 - ❑ En el marco de las áreas focales de trabajo de la Asociación de Estados del Caribe, Colombia debe liderar el diseño e implementación de es-

trategias de prevención de desastres naturales en razón de la experiencia acumulada en otros ámbitos multilaterales.

- ❑ El Ministerio de Relaciones Exteriores en asociación con el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, las alcaldías y gobernaciones de los departamentos, los gremios económicos y profesionales, y las agencias de viajes, deben impulsar el diseño de una agenda integral que responda a las diversas modalidades de turismo (de salud, ecológico y cultural) que cada vez tienen mayor demanda en el mundo en concordancia con la Declaración de Ministros de Turismo del Gran Caribe expedida recientemente en Barranquilla.
- ❑ Similar a lo anterior se debería hacer con las instituciones de educación superior y de formación tecnológica, con el apoyo del ICFES, que fomente alianzas con sus pares en el Gran Caribe, en particular con la West Indies University. Las universidades públicas como la del Atlántico, Cartagena y la sede de la Nacional en San Andrés, deberían asumir la coordinación de esta estrategia.
- ❑ El Ministerio de Cultura, en forma concertada con las secretarías distritales y departamentales de cultura de los departamentos de la región Caribe, y con actores e instituciones culturales de carácter privado, debe definir, tal como lo contempla el documento 'Compendio de Políticas Culturales' de 2009, una estrategia de integración social y cultural con el Gran Caribe, que incluya acciones concretas y cuente con el

apoyo financiero y logístico del Ministerio de Relaciones Exteriores.

- ❑ Colombia debe convertirse en el principal impulsor del eje temático de la AEC en cultura, ciencia y tecnología, salud y educación, para lo cual puede ofrecer como subsele del respectivo Comité a Cartagena o Barranquilla.
- ❑ Aprovechando la presidencia de Colombia de la Asociación de Estados del Caribe, el Ministerio de Relaciones Exteriores con el apoyo de instituciones públicas y privadas de la región Caribe y los medios de comunicación, debe diseñar e impulsar una estrategia de comunicación, al interior y al exterior del país, del significado del Gran Caribe, que le dé una mayor visibilidad a nuestra pertenencia a esa región, a la vez que nos dé a conocer mejor a los colombianos los países que la conforman.
- ❑ Anticipándose al contenido de la sentencia que emita la Corte Internacional de Justicia de La Haya, sobre la reclamación de Nicaragua con respecto a San Andrés, Providencia y Santa Catalina, el Ministerio de Relaciones Exteriores debería diseñar una intensa campaña de pedagogía sobre los alcances de los posibles escenarios que se presenten con aquel pronunciamiento, enfatizando en las bondades de zanjar las diferencias con ese país mediante la vía jurídica y lo que ello puede contribuir a la seguridad de la región.
- ❑ Como quiera que el espacio geográfico del Gran Caribe lo constituye el mar que lleva ese nom-

bre, es indispensable que los colombianos se familiaricen con todos los aspectos relacionados con los océanos, para tal efecto el Ministerio de Relaciones Exteriores, en asocio con la Comisión Colombiana del Océano, cco, debería impulsar una amplia divulgación en las universidades y demás centros de educación superior, así como

en otros estamentos de la sociedad, la 'Política Nacional de Océano y de los Espacios Costeros', PNOEC, expedida en 2007. En esa misma línea, Colombia debe participar más activamente en la Comisión del Mar y cumplir los compromisos adquiridos en los tratados y convenciones relativos al mar Caribe.

Bibliografía

- Acevedo, C. (2004), "Economía y Comercio de América Latina y el Caribe" Ed. Económicas Internacionales, Segunda edición, Bogotá.
- Ardila, M.; Cardona, D.; Ramírez, S. (2005), "Colombia y su Política Exterior en el Siglo XXI", eds., FESCOL, Fondo Editorial CEREC, xix, pag. 393, Bogotá.
- Barco, C. (2006), "Reflexiones Sobre la Política Exterior de Colombia", 2002-2006, Ministerio de Relaciones Exteriores, Pag. 177, Bogotá.
- Bell, G. (1988), "El Caribe Colombiano: Selección de Textos Históricos", Ediciones Uninorte, pag. 227, Barranquilla.
- _____(1991), "Cartagena de Indias: de la Colonia a la República", Fundación Simón y Lola Guberek, pag. 161, Bogotá.
- _____(1996), "La Región Caribe: Trayectoria de un Regionalismo Ambiguo", Milenio Centro de Pensamiento Político, pag. 40.
- _____(1999), "Costos y Beneficios de Dos Modelos de Ordenamiento Territorial para el Caribe colombiano", Uninorte, pag. 176, Barranquilla.
- _____(2007), "La Región y sus Orígenes: momentos de la historia económica y política del Caribe colombiano", Corporación Parque Cultural del Caribe, pag. 214, Barranquilla.
- ____Meisel, A. (1996), "La Región Caribe: trayectoria de un regionalismo ambiguo", Milenio Centro de Pensamiento Político, pag. 40 p.
- Calvo, S., Haroldo, Meisel, R. (1999), "El Rezago de la Costa Caribe Colombiana", Banco de la República, Fundesarrollo, Universidad del Norte, Universidad Jorge Tadeo Lozano, Pag. 447, Bogotá.
- Ministerio de Relaciones Exteriores (1996), "El Grupo de los Tres en el Gran Caribe", Seminario Internacional, Bogotá.
- _____(2009), "Memoria al Congreso", Jaime Bermúdez M. Ministerio de Relaciones Exteriores, pag. 287, Bogotá.
- _____(2010), "Compendio de Políticas Culturales", Pag. 512, Bogotá.
- Comisión Colombiana del Océano (2007), "Política Nacional del Océano y los Espacios Costeros", CCO. Litoflash, Serie Documentos Generales INVEMAR, No. 19, pag. 56, Santa Marta.
- Meisel, A. (2001), "Regiones, Ciudades y Crecimiento Económico en Colombia", Banco de la República, pag. 218, Cartagena.
- Ocampo, J. A.; Martin, J. (2004), "América Latina y el Caribe en la Era Global", CEPAL-Alfaomega, Bogotá.
- Ramírez, S. (2000), "¿Cuándo nos Olvidamos del Caribe y Cómo Reintegrarnos en Él?", En: Las relaciones internacionales de Colombia hacia el Caribe, Balance histórico y retos en el nuevo milenio, Vicepresidencia de la República, Ministerio de Relaciones Exteriores - Plan Caribe - DNP, Pag.322-343, Bogotá.
- Lujan, G. (1985), "Política Exterior ¿Continuidad o Ruptura? Reseña de un debate", CEREC, Centro de Estudios Internacionales - CEI, Uniandes, Bogotá.
- Universidad Externado de Colombia, CIPE, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (2004), "Oasis: observatorio de análisis de los sistemas internacionales 2004-2005", Universidad Externado de Colombia, Bogotá.

Política exterior estadounidense y relaciones con Colombia

Sandra Borda G*

Abstract

This paper aims to analyze overall trends, both historical and institutional, in US foreign policy so as to identify any opportunities, tensions or uncertainties that may result relevant in the process of formulating Colombia's foreign policy. The paper concludes that the hemisphere is facing an eventual decline or diminishing of US power in the international system. The recent global economic crisis, added to the priority given by Obama's administration to an agenda with a strong domestic component, has contributed to a substantial reduction of US presence in the world. This scenario constitutes an unprecedented opportunity for the Colombian government to design and implement foreign policy based on guidelines less dogmatic and exclusionary. It is, therefore, crucial for the Colombian government to consider a strategy of rapprochement and long-term understanding with countries within the region. Amongst the most noteworthy policy recommendations, the paper points out the need to include the US Congress as an interlocutor as important as the President himself. Lastly, the paper emphasizes on the need to include the defense and promotion of Human Rights as a priority in the government's international agenda.

Resumen

Este trabajo tiene por objetivo hacer un análisis de las tendencias generales, tanto históricas como institucionales, de la política exterior estadounidense e identificar oportunidades, tensiones e incertidumbres relevantes para la formulación de la política exterior colombiana. Se concluye que el hemisferio se encuentra frente a un eventual declive o retraimiento del poder de Estados Unidos en el sistema internacional. La reciente crisis económica mundial y la prioridad que ha otorgado la administración Obama a una agenda de gobierno con fuertes componentes domésticos han contribuido a reducir sustancialmente la presencia de Estados Unidos en el mundo. Este escenario constituye una oportunidad sin precedentes para el diseño e implementación de una política exterior por parte de Colombia basada en un alineamiento menos dogmático y excluyente. Es fundamental que Colombia se plantee una estrategia de acercamiento y entendimiento de largo plazo con otros países de la región. Dentro de las recomendaciones, el documento también señala la necesidad de incluir al Congreso de Estados Unidos como un interlocutor tan importante como el mismo presidente. Por último, recomienda que Colombia incorpore con alta prioridad en su agenda internacional la defensa y promoción de los derechos humanos.

Keywords: US foreign policy, Colombian foreign policy, Obama administration, Human Rights.

Palabras clave: Política exterior estadounidense, política exterior colombiana, administración Obama, derechos humanos.

Clasificación JEL: F51, F52, F55, F59.

Primera versión recibida el 15 de junio de 2009; versión final aceptada el 22 de junio de 2010.

Coyuntura Económica, Vol. XL, No. 1, primer semestre de 2010, pp. 89-115. Fedesarrollo, Bogotá - Colombia.

* PhD en Ciencia Política de la Universidad de Minnesota, Profesora e Investigadora del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Los Andes.

I. Introducción

Este trabajo está organizado en dos secciones centrales: la primera hace un análisis de las tendencias generales (históricas e institucionales) de la política exterior estadounidense e identifica oportunidades, tensiones e incertidumbres, relevantes para la formulación de la política exterior colombiana. Aunque puede todavía ser prematuro hablar de la definición clara de una 'Doctrina Obama', el texto intenta sobresaltar algunos elementos que se perfilan como permanentes en la aproximación al escenario internacional de la nueva administración demócrata, y que son relevantes para el futuro proceso de inserción colombiana en la arena hemisférica. La segunda sección hace un análisis de los antecedentes recientes más importantes de la política exterior colombiana hacia Estados Unidos, su estado actual, y empieza a sugerir espacios en donde se hacen necesarios giros importantes o la implementación de estrategias distintas a las que se han venido empleando. Finalmente, la última sección incluye las conclusiones más importantes de este análisis y sus respectivas recomendaciones.

II. Política exterior estadounidense

A. Continuidades y rupturas

Después de la Segunda Guerra Mundial y durante el período de consolidación de la Guerra Fría, la política exterior estadounidense se caracterizó por un dominio claro de Estados Unidos sobre una parte importante del mundo, un incremento en el poder presidencial para formular la política exterior, el establecimiento de una burocracia

encargada de los asuntos de seguridad nacional y la aparición y consolidación de un consenso anticomunista a nivel de la sociedad y el Estado. La participación de Estados Unidos en la guerra en Vietnam cambió sustancialmente estas tendencias y marcó el inicio de un declive importante en el poder presidencial, la emergencia de una burocracia encargada de asuntos económicos internacionales, el colapso del consenso anti-comunista y la relativa erosión del poder estadounidense en el mundo (Hook y Spanier, 2009; Rosati y Scott, 2006).

Aunque el final de la Guerra Fría facilitó el mantenimiento de una cuota sustancial de poder a nivel internacional por parte de Estados Unidos, el colapso del comunismo, el declive de la Unión Soviética y la emergencia o visibilización de asuntos globales no necesariamente relacionados con el tema de la seguridad, implicaron un cambio de dirección importante y un relativo distanciamiento de las políticas de contención. Este distanciamiento inicial también contribuyó a la reducción del poder presidencial estadounidense y al aumento de demandas a favor de un mayor nivel de transparencia y democracia a nivel interno. Sin embargo, y en una muy buena medida, los ataques del 11 de Septiembre y el consecuente o simultáneo aumento de la presencia estadounidense en el mundo, precedieron un nuevo incremento en el poder presidencial y una mayor presencia militar del hegemón en nombre de la preservación de su seguridad nacional propia y de la seguridad global.

Lo que se observa hoy, casi una década después de los ataques, es un declive relativo del poder que usual y tradicionalmente ha ostentado Estados Uni-

dos y consecuentemente, de su habilidad para ejercer influencia militar y política sobre otros actores de la arena internacional. Esto gracias a la erosión de su reputación internacional después de la invasión a Irak, a los resultados de lo que algunos han denominado *imperial overstretch* o sobre-expansionismo, a la crisis económica actual, y a la emergencia de poderes económicos que contrarrestan su predominancia, todos factores relacionados entre sí de formas complejas. En un contexto como este, apostarle a una política de alineamiento casi irrestricto e incondicional con la potencia del Norte, no parece ser la mejor de las opciones. Al contrario, el actual es un sistema internacional que ofrece inmejorables alternativas para la diversificación de la política exterior de cualquier país. Adicionalmente, es probable que el retraimiento internacional de Estados Unidos signifique también una reducción en el poder del Ejecutivo en relación con el poder del Congreso, lo que sugeriría la necesidad de identificar a ambos actores como objetivos e interlocutores igualmente claves de la política exterior colombiana.

B. Las tendencias actuales

Durante la primera semana de Noviembre de 2008, cuando se hizo evidente y clara la victoria del candidato demócrata en las elecciones presidenciales en Estados Unidos, varios analistas llamaron a la medida y descalificaron a aquellos que pronosticaron cambios importantes en materia de política exterior. Dichos análisis insistían en

el viejo y tradicional argumento realista de que potencia es potencia no importa qué partido o líder la gobiernen, y que el 'cambio' que proponía la campaña presidencial de Barack Obama era un slogan atractivo pero implicaría poco en materia del comportamiento internacional de dicho país.

El argumento central de esta sección es que dicho análisis fue equivocado y que tanto el discurso como los actos de política exterior, ambos elementos igualmente importantes, han demostrado ser significativamente diferentes durante el primer año del gobierno Obama. Pero por supuesto, restricciones como el dominio de un sector clave del Departamento de Defensa sobre segmentos importantes de la política exterior estadounidense, la polarización política doméstica agudizada por la necesidad del gobierno Obama de adelantar reformas internas cruciales como la relacionada con el sistema de salud, y la poca prioridad de algunas regiones del mundo -como la Latinoamericana- dentro de la agenda internacional de la potencia, son todos factores que obligan a un análisis mesurado y prudente de estos cambios. En otras palabras, las actuales son transformaciones que se han dado en el marco de las restricciones estructurales y coyunturales del proceso de toma de decisiones de la política exterior estadounidense, y su posibilidad de continuación está directamente relacionada con la fortaleza que adquieran o no, en el futuro, dichas restricciones. Adicionalmente, no todo ha sido cambio¹ y hay varias decisiones que han indicado altos grados

¹ Para un análisis de las continuidades entre la administración Bush y la nueva administración Obama ver (Brooks, 2009).

de prudencia y pragmatismo, y sobretodo, una voluntad clara por parte del presidente de negociar con el Congreso de su país -y particularmente, con la oposición republicana- decisiones que al final representen, en la medida de lo posible, un consenso inter-partidista.

En esta sección, divido dichos cambios en seis grupos: los cambios en lo que denomino principios de política exterior, cambios en materia de la relación entre *seguridad nacional y derechos humanos*, en materia *derechos humanos y libre comercio*, en el ya tradicional tema de la *promoción de la democracia*, en las políticas de *seguridad y guerra contra el terrorismo*, y finalmente, en lo relacionado con la implementación de la *política de la contricción*. Todas estas instancias, sostengo, son igualmente relevantes y por supuesto, las subdivisiones son un tanto artificiales y solo útiles para organizar el análisis. En general, la tesis es que tanto las transformaciones como las continuidades más sobresalientes en el actual contexto han tenido lugar en estos espacios y que, consecuentemente, Colombia debería reconocerlos e incorporarlos en la formulación de su política hacia Estados Unidos.

En lo referente a América Latina, la identificación de estas tendencias generales requiere de una contextualización adicional breve. Para la anterior administración Bush, la región adquirió un papel importante en la medida en que logró posicionarse, como lo hizo hábilmente Colombia, en la batalla global contra el terrorismo internacional inaugurada después de los ataques del 11 de Septiembre, reproduciendo así, un patrón de comportamiento fácil de observar también durante la Guerra Fría. De

esta forma, la falta de atención a fenómenos o países en el área que no encajaran en esta tendencia, constituyó la condición de posibilidad para la emergencia de una retórica y una política anti-estadounidense en la región, que no casualmente, ha encontrado su más agresiva y provocadora expresión en gobiernos como el venezolano, el nicaragüense, el boliviano y en menor medida el ecuatoriano.

Dicho fenómeno ha estado acompañado por la profundización de procesos de integración subregional a través de instituciones como la UNASUR y su Consejo de Defensa, y por la diversificación de las relaciones internacionales de los países de la región a través de la construcción o intensificación de sus lazos con la Unión Europea, con miembros del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) y en especial con China, India, Irán y Rusia (Lowenthal, 2009). De esta forma, las relaciones bilaterales entre Colombia y Estados Unidos enfrentan un contexto histórico y regional complejo en el que priman una reducción de la influencia estadounidense en el área, una mayor y más vocal oposición a la presencia y predominio del hegemón en la región, y una nueva institucionalidad multilateral que no incluye a Estados Unidos y que ocasionalmente tiende a rebelarse en contra de su poder. En medio de todo esto, la cooperación militar entre Colombia y Estados Unidos y el alineamiento de la política exterior colombiana hacia los intereses de la potencia solamente se han intensificado.

1. *Los principios generales*

Al finalizar la Cumbre de las Américas en Trinidad y Tobago y después de la reunión del G-20, un

periodista preguntó a Barack Obama en rueda de prensa si después de tanto diálogo con tanto líder internacional ya se podía empezar a hablar de una 'Doctrina Obama', y pidió al presidente revelar su contenido. Aunque Obama fue reacio a pensar en una doctrina, si explicitó lo que él considera son los dos pilares de su política exterior:

"Número uno, que Estados Unidos sigue siendo la nación más poderosa y más rica sobre la faz de la tierra, pero somos solo una nación, y los problemas que enfrentamos, sean ellos carteles de la droga, cambio climático, terrorismo, lo que usted quiera, no pueden ser resueltos por un solo país. Y creo que si usted empieza con esa idea en mente, entonces está inclinado a escuchar y no solo a hablar".

"Número dos, creo firmemente que en nuestros mejores momentos, Estados Unidos representa un grupo de valores e ideales universales: la idea de las prácticas democráticas, de la libertad de expresión y de religión, de una sociedad civil donde la gente es libre de buscar que sus sueños se hagan realidad y que estos no enfrenten constantemente las imposiciones de sus gobiernos. Así que tenemos un grupo de ideas que tienen una aplicación amplia. Pero también creo que otros países tienen diferentes culturas, diferentes perspectivas y que provienen de historias distintas, y que hacemos nuestro mejor esfuerzo por promover nuestros ideales y nuestros valores a través del ejemplo... Creo que la gente alrededor del mundo aprecia que no estamos usando unos estándares para nosotros y otros para ellos, que

no vamos simplemente a enseñarles, sino que más bien vamos a mostrarles como entendemos los beneficios de esos valores y esas ideas" (The White House, 2009a).

Así interpreta Obama el liderazgo de su país a nivel internacional: lo entiende a través de la necesidad de trabajar con y no en contra de la comunidad internacional-y ello incluye el fortalecimiento de las instituciones multilaterales, a través del respeto por la diferencia a pesar de la presunción explícita de la universalidad de sus propios valores y, finalmente pero no menos importante, a través de la consistencia y el retroceso de la ya célebre doble moral estadounidense.

El nombramiento de Susan Rice como representante del gobierno estadounidense ante la Organización de las Naciones Unidas -una persona que tuvo un alto perfil en la campaña electoral en lo relacionado con temas de seguridad y bastante cercana al presidente (Savage, 2008)-, y la decisión de la actual administración de hacer parte del Consejo para Derechos Humanos de las Naciones Unidas (organismo censurado constantemente por la administración Bush bajo la acusación de agrupar a los peores violadores de derechos humanos y de trabajar en el marco de un sesgo claramente anti-Israelí) (MacFarquhar, 2009) parecen indicar un regreso de la potencia al escenario multilateral.

Claramente, dicho regreso a lo multilateral no necesaria e inevitablemente implica un rechazo rotundo al empleo de una diplomacia unilateral por parte de Estados Unidos. Ello iría en contra de la racionalidad y el comportamiento típico de

una potencia internacional y peor aún, podría ir en contra del mismo interés del hegemón de mantenerse en la cúpula del poder global. Pero estas estrategias, la unilateral y la multilateral, no son necesariamente excluyentes y por tanto, lo que se sugiere aquí es solo la existencia de una tendencia en el actual gobierno Obama a hacer uso más sistemáticamente de la institucionalidad internacional para avanzar y satisfacer sus intereses nacionales². Ello indicaría que el contenido de la agenda bilateral entre Colombia y Estados Unidos debe ser consistente y estar articulado con la labor diplomática que ambos países adelanten en las organizaciones internacionales globales y regionales.

2. Derechos humanos y seguridad nacional

Obama lo expresó abiertamente durante su discurso de posesión: la era en la que la búsqueda de la seguridad nacional estadounidense se lograba a costa de lo que fuera, incluso el sacrificio de las libertades civiles, se terminó con su llegada a la Casa Blanca. En una tajante respuesta a las críticas del ex vicepresidente Dick Cheney, según las cuales Estados Unidos está hoy expuesto a múltiples amenazas gracias a que el presidente no quiere hacer el 'duro, mezquino, sucio y repugnante trabajo de mantener a salvo al país', Obama insistió:

"Creo que el Vicepresidente Cheney ha sido la cabeza de un movimiento cuya noción es que no podemos reconciliar nuestros valores esen-

ciales -nuestra Constitución, nuestra creencia en que no torturamos- con nuestros intereses en materia de seguridad nacional... Esa actitud, ha hecho un daño increíble a nuestra imagen y nuestra posición en el mundo" (Obama, 2009).

Aunque Obama ha defendido constantemente esta idea, también ha demostrado que es un político pragmático y no un principista furibundo. La revelación de información adicional sobre técnicas de interrogación durante la administración Bush, produjo un debate sobre los términos bajo los cuales quienes diseñaron e implementaron dichas estrategias deben ser responsabilizados. La posición del gobierno ha sido pedir que no se mire más hacia atrás, sino más bien hacia adelante. Obama no necesita otro tema enfrentándolo a los republicanos y que se constituya en obstáculo para implementar su plan de recuperación económica y su reforma al sistema de salud.

Sin embargo, y a pesar del deseo de la administración de dejar este asunto en el pasado, la última semana de Agosto de 2009 el Fiscal General estadounidense, Eric Holder, anunció el nombramiento de un fiscal especial para investigar los abusos cometidos en los interrogatorios a sospechosos de terrorismo durante la administración de George Bush. Holder tomó esta decisión a pesar de las presiones que recibió del director de la CIA -Leon Panneta- en contra de iniciar una investigación formal y también muy a pesar de que el presidente

² Para un análisis completo y sugestivo sobre esta tendencia ver (Weiss, 2009)

Obama no quería usar el espejo retrovisor en lo relacionado con este tema. Aunque Holder dudó bastante sobre la necesidad de iniciar la investigación, la publicación -días antes de que tomara su decisión- de reportes secretos que develaron gráficamente fuertes abusos cometidos por agentes de la CIA o sus contratistas, constituyeron el factor detonante (Baker, Johnston *et ál.* 2009).

Pero en ámbitos en los que el costo político interno es menor, el nuevo mandatario ha tomado decisiones importantes que constituyen reversazos contundentes frente a la política Bush: inició el proceso de cierre de Guantánamo y como ya se mencionó, ha solicitado la inclusión de Estados Unidos en el Consejo para los Derechos Humanos de Naciones Unidas. Sin embargo, el costo político de las decisiones adoptadas en el caso de Guantánamo parece estar incrementándose y en la misma proporción, las políticas del actual presidente parecen estar empezando a flexibilizarse. De hecho, el mismo día que se anunció públicamente el inicio de la investigación, el gobierno Obama también afirmó que los centros de detención e interrogación fuera de Estados Unidos que puso a funcionar la administración Bush se mantendrían en funcionamiento. Estos centros han sido criticados duramente por activistas que arguyen (con razón) que se encuentran ubicados en países con récords muy pobres en materia de derechos humanos y con un sistema legal débil o prácticamente inexistente (Johnston 2009).

Adicionalmente, la presión no solamente republicana sino también demócrata se está sintiendo en varios frentes. El Senado estadounidense, con una

votación de 90 a 6, le negó al presidente Obama los US\$80 millones solicitados para iniciar el proceso de cierre de la prisión en Guantánamo (Herszenhorn, 2009). El argumento que esgrimieron los mismos demócratas tiene que ver con su reticencia a aceptar a los prisioneros en el sistema carcelario de sus propios estados y a asumir el riesgo de que en caso de ser encontrados inocentes y liberados, estos prisioneros se conviertan en una amenaza para sus respectivas comunidades. A nivel internacional y hasta el momento, solo Palau ha aceptado recibir en su territorio a los 17 musulmanes Chinos que se encuentran en Guantánamo, los mismos que fueron inicialmente rechazados por Alemania después de que el gobierno estadounidense solicitara su recepción (Landler, 2009). Recientemente se ha empezado a estudiar la posibilidad de que una prisión de máxima seguridad en Michigan sea utilizada para alojar a los prisioneros de Guantánamo, lo que posiblemente facilitará el cierre de este polémico centro de detención (Press, 2009).

Para completar el cuadro, y debido a las detenciones ilegales a las que fueron sometidos estos individuos y a que por mucho tiempo se les negó el debido proceso y fueron sometidos a tortura, es posible que las cortes federales tomen decisiones a su favor basadas en la existencia de vicios procedimentales anteriores. Este riesgo, junto con la presión republicana por mantener la política Bush en materia del trato a estos prisioneros, ha llevado a que el gobierno retroceda y contemple cada día con mayor seriedad la posibilidad de mantener tribunales militares para juzgar a estos individuos, en vez de acudir directamente a las cortes federales estadounidenses (Baker & Herszenhorn, 2009).

En todo este proceso, al igual que en la aproximación a otros temas internacionales ha quedado clara otra tendencia de la actual administración. En lo que tiene que ver con el trato con el Congreso, como lo sugirió Rahm Emanuel, todo es negociable y la Casa Blanca no adoptará posturas inflexibles ni impondrá decisiones sobre el legislativo (Bai, 2009). Por supuesto, este principio aplica para asuntos de carácter internacional pero cada vez menos para asuntos domésticos: la aprobación final de la reforma al sistema de salud por parte del partido demócrata y en contra de la posición republicana dominante así lo demuestran. Este hecho junto con la tendencia histórica hacia el declive del presidente como tomador exclusivo de decisiones internacionales, claramente revela que si se busca influenciar la política exterior estadounidense, el congreso tendrá que ser un interlocutor tan importante como el mismo presidente.

De otro lado, si bien el tema de los derechos humanos es crucial para la nueva administración demócrata, en este como en muchos otros temas, su gobierno seguramente preferirá la negociación y el pragmatismo por encima de políticas basadas puramente en principios. Esta es quizás la gran diferencia que empieza a perfilarse entre el gobierno Obama y el gobierno Carter, siendo este último uno de los mayores promotores de la incorporación del tema de los derechos humanos en su agenda internacional.

En general, es posible identificar una marcada falta de consistencia y coherencia en la política exterior de derechos humanos, fenómeno que se hace mucho más visible en el caso de la política

hacia Colombia, y que resulta de las divisiones partidistas e institucionales al interior de Estados Unidos. Esta característica, hace que necesariamente la política sea menos efectiva (Egeland 1984, p. 530) o, en otras palabras, que logre un cambio de conducta más superficial por parte del estado colombiano. Como lo sugieren Martin y Sikkink (Martin 1993) para el caso colombiano, las posibilidades de éxito de dicha política se incrementarían si el Congreso y el Ejecutivo estadounidense coordinaran sus esfuerzos y adoptaran una política de derechos humanos única hacia Colombia. Para solo mencionar una instancia de dicha falta de consistencia, durante la administración Bush tuvo lugar un constante enfrentamiento entre demócratas y republicanos por el diagnóstico de la situación de derechos humanos en Colombia y, como era de esperarse, el ejecutivo y el legislativo estadounidense enviaron mensajes confusos y en ocasiones contrapuestos al gobierno colombiano que facilitaron y en buena parte justificaron la inactividad del estado. Esta falta de consistencia ha disminuido gracias a la existencia de un Ejecutivo demócrata y un congreso también dominado por dicho partido, pero está lejos de desaparecer.

Es preciso decir que la transición de administración en Estados Unidos y la simultánea mayoría demócrata en el congreso han marcado un giro importante en la política de ese país hacia Colombia en lo relacionado con el tema de los derechos humanos. Cuando el congreso de Estados Unidos aprobó a finales del 2009 la ley de presupuesto para las operaciones en el extranjero del 2010, ley que asignó 530 millones de dólares a Colombia, incluyó una nueva condición para la entrega de

esa ayuda: que el gobierno colombiano respete a los defensores de derechos humanos, periodistas, sindicalistas y políticos de la oposición. En abril de 2010 el Sub-Secretario de Estado para Asuntos Hemisféricos, Arturo Valenzuela, visitó Colombia y sorprendió que en su estancia en el país se reuniera primero con los representantes de las organizaciones no gubernamentales defensoras de derechos humanos y luego sí, al día siguiente, con representantes del gobierno. Dicha reunión fue precedida por declaraciones del Embajador de Estados Unidos en Colombia en las que solicitó al gobierno nacional 'tomar seriamente' los reportes de dichas organizaciones.

En otros frentes y más recientemente, la presión del gobierno estadounidense ha sido más contundente. El primer ejemplo tiene que ver con el escándalo de los denominados falsos positivos, que cobró la destitución de tres generales y precipitó la salida del comandante del Ejército, general Mario Montoya. Las revelaciones sobre estas ejecuciones extrajudiciales ocasionaron la decisión en Estados Unidos de suspender toda ayuda militar y de entrenamiento a tres unidades del Ejército afectadas por las denuncias (los comandos de la II y VII división y de un batallón de desminado que antes del escándalo habían aprobado el examen en derechos humanos y que por tanto eran elegibles para recibir la ayuda de E.U). Esta decisión tuvo lugar dos meses antes de que se presentará la transición hacia el gobierno demócrata (pero con un congreso ya mayoritariamente demócrata) y tal como fue anunciado por el embajador Brownfield, las tres unidades militares dejaron de calificar para recibir la asistencia; asistencia "que será redirigida a

unidades elegibles bajo las leyes estadounidenses" (El Tiempo 2008).

Finalmente y por cuenta del escándalo de las 'chuzadas' o interceptaciones telefónicas ilegales adelantadas por el DAS, la asistencia de Estados Unidos a esta entidad ha venido reduciéndose en los últimos meses. Durante la segunda semana de abril, el embajador Brownfield confirmó que su Gobierno está verificando que "nada de la colaboración (al DAS) haya sido usado en actividades ilícitas", en referencia a las escuchas y seguimientos ilegales que tienen a varios ex funcionarios de la agencia de seguridad, incluidos cuatro ex directores, con investigaciones abiertas en la Fiscalía y la Procuraduría. Brownfield señaló que los programas de colaboración han venido reenfoándose hacia otras instituciones colombianas, especialmente hacia la Policía Nacional (El Tiempo 2010). Poco a poco, el tema ha adquirido mayor visibilidad e importancia en la agenda bilateral, ya no está tan claramente supeditado o subordinado a temas de seguridad o a la guerra contra el denominado terrorismo, y la política de Washington hacia Bogotá en este ámbito parece haber logrado recientemente mayores niveles de consistencia.

3. Derechos humanos y libre comercio

El comercio es claramente una herramienta para ejercer influencia sobre otros. Estados Unidos ha usado el incentivo de los acuerdos comerciales con el objetivo de, entre otros, presionar a los tomadores de decisiones en otros países para que protejan los derechos humanos de sus propios ciudadanos. Particularmente, la potencia ha hecho uso no solo

de los incentivos, sino también de las sanciones y la negativa a firmar estos acuerdos- negando el acceso a su mercado, para transformar el comportamiento de ciertos Estados que se muestran más reacios a cumplir con la normatividad internacional en materia de derechos humanos. En la lista de estos derechos, por supuesto se incluye el derecho a formar uniones sindicales y a obtener garantías para adelantar labores de este tipo.

Sin embargo, no hay acuerdo -ni quisiera a nivel partidista- sobre cuáles son los mecanismos necesarios y eficientes para promover el respeto a estos derechos a través de las políticas comerciales internacionales de Estados Unidos. De hecho, no hay una idea clara acerca del tipo de efectos que puede producir el comercio sobre la situación de derechos humanos en otros países: no es claro si contribuye a mejorarla o a empeorarla y tampoco es claro cómo otros factores (es decir, niveles de desarrollo, experticia gubernamental y cultura política) pueden afectar esta relación. Ni siquiera hay un acuerdo básico, por lo menos a nivel académico, sobre la dirección de la causalidad entre estos dos fenómenos: ¿el incremento del comercio induce a los Estados a respetar los derechos humanos, o están los gobiernos que protegen los derechos humanos mejor equipados para comerciar y, justamente, por eso tienden a comerciar más? Hay preguntas adicionales que tampoco han obtenido una respuesta clara ni a nivel académico ni a nivel gubernamental y por ello el debate sigue siendo tremendamente ambiguo: ¿Es la política comercial una herramienta exitosa para lograr objetivos en materia de respeto a los derechos humanos? ¿Si es así, qué tipo de derechos contribuye a promover?

¿Los derechos de quién pueden verse afectados por la interrupción de relaciones comerciales o la ausencia de un acuerdo de libre comercio? ¿Aumenta la capacidad de influencia de Estados Unidos sobre otros gobiernos con el incremento de los lazos comerciales?

Hay, adicionalmente, un problema visible de consistencia que también contribuye a entender la percepción que tiene el actual gobierno estadounidense de la relación entre acuerdos de libre comercio y el tema de derechos humanos. Estados Unidos sostiene relaciones comerciales con China, país que ha encarcelado activistas de derechos humanos, negado libertades religiosas y violado casi consistentemente los derechos civiles, políticos y laborales de sus ciudadanos. Este es uno de los casos en los que Washington ha argüido que la intensificación de los lazos comerciales puede contribuir a mejorar la situación de derechos humanos en ese país. El mismo principio podría aplicar para el caso colombiano. Por todas estas razones, Colombia debería participar, de una forma u otra, en las iniciativas que busquen construir respuestas confiables y rigurosas a estas preguntas y participar también en el proceso de resolver las ambigüedades alrededor de este tema.

Ahora bien, en materia de comercio internacional existe en Estados Unidos una opinión más o menos generalizada a nivel de la población a favor del comercio en general, pero escéptica frente a los acuerdos comerciales. Los estadounidenses se inclinan más a ver los acuerdos comerciales como una causa o un elemento que exacerba sus propios problemas. De los 47 países estudiados en la en-

cuesta *Pew Global Attitudes* del 2007 (Center, 2007), Estados Unidos resultó ser el país que muestra el incremento más significativo de oposición a la globalización. En síntesis y en general, el debate alrededor de los tratados de libre comercio en Estados Unidos es complejo y está lejos de resolverse a favor de alguna posición específica. Esta ambivalencia es un espacio que, de nuevo, puede ser aprovechado por Colombia. Los intentos del gobierno colombiano por lograr la aprobación del TLC han consistido en una 'política de la información' que busca convencer tanto a los miembros del ejecutivo como del legislativo, de que la situación en materia de derechos humanos y de garantías sindicales en Colombia ha mejorado sustancialmente. Pero a esta estrategia debe sumarse un intento por insertarse en el debate sobre la relación entre libre comercio y derechos humanos en una forma, si se quiere, más académica y menos política, más proactiva y menos reactiva.

Obama, durante la campaña electoral y posteriormente, ha reconocido que las sanciones comerciales a Cuba pueden no ser la mejor ni la única estrategia para procurar una transición democrática en la isla y el consecuente reconocimiento de los derechos civiles de sus ciudadanos. Lo que deja entrever su aproximación a la naturaleza de la relación entre comercio y derecho humanos. De hecho y de una forma más amplia, los demócratas mal que bien han estado de acuerdo en que estos tratados pueden firmarse e implementarse pero incluyendo reglas claras que regulen el tratamiento a los trabajadores y el impacto ambiental de estos acuerdos. Sin embargo, y a pesar de este consenso, los miembros de dicho partido todavía tienen el

arduo trabajo de reconciliar una visión globalista del comercio internacional con las demandas y necesidades de sus constituyentes tradicionales, es decir, miembros de uniones sindicales.

Ahora bien, esta lealtad con sus constituyentes fundamentales, especialmente con las centrales obreras, es de larga data. Tanto Obama como Hillary Clinton votaron en contra del CAFTA en el 2005 arguyendo que erosionaría los derechos de los trabajadores tanto en Estados Unidos como en Centroamérica. Hillary Clinton durante la campaña presidencial dio varias señales de que se opondría a tratados de libre comercio con Colombia y con Corea. Pero, de nuevo, el gobierno estadounidense aún no ha construido una explicación clara sobre cómo no firmar el tratado de libre comercio con Colombia mejoraría el estado de derecho y el respeto a los derechos humanos. El espacio para la negociación no parece del todo cerrado y el gobierno estadounidense ha enviado recientemente señales relativamente claras sobre su intención de lograr la aprobación del TLC con Colombia (Hitt, 2009).

Tampoco es conveniente asumir que el tema de los derechos fue solamente un asunto de campaña y que no va a ser importante en el futuro inmediato. Las características propias del proceso de toma de decisiones en materia de política exterior estadounidense hacen que los cambios de política hacia países no prioritarios tarden mucho más en llegar. Allí el proceso es más inercial, pero ello no implica que el continuismo en este tema vaya a ser inevitable. De hecho, hay diversas señales que indican que este tema de los derechos humanos

está lejos de desaparecer y al contrario, es probable que siga escalando y se consolide como asunto prioritario en la agenda. Obama tuvo durante su campaña presidencial y tiene ahora en su gobierno, un grupo de asesores expertos en el tema y es de esperarse que ellos mismos ejerzan una influencia importante. Por ejemplo, en el equipo de gobierno ocupan un lugar destacado personas como Samantha Power (ahora miembro del *National Security Council*) y Susan Rice, ambas expertas en respuestas políticas a casos de genocidio y en derechos humanos. Sin embargo, hay que añadir una advertencia a esta tendencia: el tema de los derechos humanos no se constituyó en el elemento central del discurso en materia de política exterior de Obama durante la campaña presidencial, no al menos como lo fue en el caso de Jimmy Carter en 1976. Así que, de nuevo, si bien se trata de un tema importante y que atraviesa la agenda del actual gobierno, no es de esperarse que se convierta en el faro que guíe la política internacional del actual gobierno-como si sucedió durante la administración Carter.

4. Promoción de la democracia

Uno de los elementos de la política exterior estadounidense, que ha permeado consistentemente su aproximación a diferentes áreas del mundo, es el convencimiento de que los regímenes democráticos son las formas de gobierno más apropiadas que cualquier país puede adoptar. Esta idea ha sido

entendida por muchos simplemente como una fachada para históricos intentos expansionistas estadounidenses pero es mucho más que eso. Su origen es previo a la consolidación de este país como hegemón a nivel regional y mundial, y más bien se remonta a la construcción misma del estado y al lento proceso de gestación de su identidad como nación. Mucho más recientemente y gracias a contribuciones académicas de diverso orden³, a esta creencia se ha añadido el argumento de que las democracias son más pacíficas en su trato internacional con otras democracias y por tanto, si se busca crear un orden mundial pacífico y relativamente estable, la promoción de la democracia se constituye en una tarea prioritaria. En conclusión, tanto el Partido Demócrata como el Republicano, han promovido constantemente la democracia como régimen político a lo largo y ancho del mundo, si bien, haciendo uso de métodos diferentes.

Durante la administración de George W. Bush, la promoción de la democracia fue el argumento central que justificó la invasión a Irak y por supuesto, permitió que dicho ejercicio fuese de nuevo asociado con el cambio de régimen en ese país y con un intervencionismo raso al servicio de intereses locales puramente estadounidenses (Carothers 2009). En una muy buena medida, la actual administración Obama ha intentado desasociar su propia gestión de esta tendencia a través de la remoción de la guerra en Irak como un caso de promoción de la democracia y, a través

³ Entre otros múltiples textos sobre este tema ver: Doyle, M. (1983a) y Doyle, M. (1983b).

de una definición más modesta de los objetivos de la intervención en Afganistán.

Dos casos pueden brindar elementos de análisis sobre la eventual actitud de Washington frente a la preservación de la democracia en América Latina. Uno es el abierto desafío a la democracia planteado por el golpe de estado en Honduras y el otro, son los intentos reeleccionistas que con el tiempo, parecen estarse multiplicando en la región.

El 28 de junio de 2009 el presidente constitucional de Honduras fue removido del poder por las fuerzas armadas de ese país y Roberto Michelletti fue instalado como presidente. En primera instancia, el presidente Obama se pronunció sobre la abierta ilegalidad del golpe y más recientemente, la Secretaria de Estado Hillary Clinton y la junta del *US Millenium Challenge Corporation* (MCC) tomaron la decisión de retirar \$11 millones de dólares en ayuda a Honduras en respuesta al golpe militar. Tan solo una semana antes el gobierno estadounidense había anunciado la terminación de más de \$30 millones en ayuda no humanitaria a Honduras (Reuters 2009). En este caso entonces, el gobierno estadounidense pareció decidido a presionar el regreso del presidente Zelaya sin, sin embargo, recurrir al uso de medidas de facto. Sin embargo, la salida a esta crisis y la participación de funcionarios del gobierno estadounidense en la negociación final dejaron la sensación de un alto nivel de improvisación por parte de Washington.

En materia de los intentos reeleccionistas de varios presidentes latinoamericanos, incluyendo el del presidente Uribe, Obama ha sido cauteloso

en sus pronunciamientos y hasta ahora, solamente se ha referido al tema durante la rueda de prensa conjunta (con el presidente Uribe) que concedió en Junio de 2009. Allí afirmó:

"...primero que todo, creo que es muy importante decir que en esos países, no es el lugar de Estados Unidos tomar esas decisiones (sobre la reelección). Es algo que deben hacer los pueblos de estos países. Y una de las políticas claras que queremos avanzar es que estamos del lado de la democracia, la soberanía y la autodeterminación".

"Sabemos que en nuestra experiencia en Estados Unidos, dos períodos funcionan para nosotros y que después de ocho años, usualmente el pueblo americano quiere un cambio. Le conté al presidente Uribe que en el caso de nuestro presidente más respetado, o al menos uno de los más respetados, George Washington, parte de lo que lo hizo tan grandiosa su tarea fue no solo el haber sido un fundador de nuestro país, sino también el hecho de que en el momento en el que el pudo haber permanecido presidente de por vida, él tomó la decisión de (...) dar un paso a un lado y retornar a la vida civil. Y eso constituyó un precedente para el futuro".

"Pero como dije, cada país, creo, tiene que tomar estas decisiones por sí solo, y creo que lo más importante es que la gente tenga un sentido de legitimidad (...) y que esto no puede serles impuesto desde arriba, esto no puede tener que ver con manipulaciones del electorado, restringiendo el proceso electoral o reprimien-

do las voces opositoras, (...) lo que sea que se decida, debe ser decidido en una forma abierta y transparente para que la gente confíe en que quien sea el que esté en el poder, representa su voz y sus intereses" (House 2009b).

Está claro entonces que el gobierno estadounidense no ve con buenos ojos los intentos reeleccionistas en la región, pero tampoco piensa en la intervención como un mecanismo para alterar procesos que juzga como puramente domésticos y eventualmente ajustados a las reglas del juego democrático.

5. Seguridad y guerra contra el terrorismo

En Marzo de 2009 se hizo pública la decisión del presidente Obama de aumentar en 4.000 tropas la fuerza estadounidense estacionada en Afganistán y para Septiembre del mismo año, se volvía a estudiar la posibilidad de ampliar aún más la presencia de tropas en ese país. Para diciembre 2 de 2009 el presidente anunció el envío adicional de 30.000 tropas en el transcurso de los siguientes siete meses. Sin embargo, algunos de estos soldados fueron enviados para cumplir con una misión inusual para una brigada de combate como la que fue escogida para viajar a Afganistán: no se desempeñarán propiamente en enfrentamientos directos sino que servirán como asesores de las fuerzas locales en contra de Al Qaeda (Baker & Shanker, 2009).

Esta decisión envió diversos mensajes a la comunidad internacional acerca de la política exterior y de defensa de la nueva administración del presidente Obama. Para empezar, la nueva administración

demócrata quería dejarle en claro a su oposición republicana y a la opinión pública nacional e internacional que, al contrario de las acusaciones que recayeron sobre el actual presidente durante la campaña electoral, su gobierno no sería 'suave' en materia de la guerra anti-terrorista. Obama quiere dejar atrás la ya histórica reputación de los demócratas como 'palomas' en materia de preservación de la seguridad de los estadounidenses. Así que la guerra contra el terrorismo no solo no desaparecerá de la agenda sino que se intensificará seriamente.

Sin embargo, si hay rupturas importantes y si bien el objetivo permanece intacto, las estrategias han variado y probablemente lo seguirán haciendo en el futuro. De un lado y como lo sugirió en su campaña, Obama quiere concentrar esfuerzos en Afganistán y en Pakistán donde se encuentra, según él, la verdadera fuente del terrorismo global. De ahí que su intención de incrementar los esfuerzos en esta área del mundo y de desescalar la guerra en Irak haya sido clara desde el inicio de su gobierno. Las implicaciones de este argumento para el caso colombiano son claras. Si la actual administración ha sido crítica de la interpretación de la guerra en Irak como una extensión de la guerra anti-terrorista en contra de *Al Qaeda*, es altamente probable que el argumento del conflicto colombiano como otro frente de la guerra global anti-terrorista -argumento que se construyó al final de la administración Pastrana y al inicio de la primera administración Uribe- pierda credibilidad y no sea más útil para atraer la ayuda estadounidense.

De otro lado, los objetivos en el campo de la seguridad para la actual administración Obama

parecen ser mucho menos ambiciosos que los de su antecesor el presidente Bush. En el anuncio del envío de tropas la justificación fue contundente: el objetivo principal es desactivar, desmantelar y derrotar a *Al Qaeda*. El tono es visiblemente menos pretencioso que el del anterior gobierno donde adicionalmente se buscaba la promoción de la democracia, la defensa de derechos humanos y en síntesis, la construcción de nación. Los estrategias de la administración Obama saben que una guerra exitosa en contra del terrorismo debe pasar por el fortalecimiento del estado afgano, y por hacer de sus fuerzas armadas instrumentos capaces y responsables en contra de esta amenaza. Pero también tienen claro que involucrarse en un proceso de construcción y transformación mucho más profundo de las instituciones y de la nación afgana puede desviar la atención de su objetivo principal e inmediato.

La decisión también permite observar como se ha ido perfilando poco a poco el estilo de gobierno de Obama. Varios medios estadounidenses señalaron cómo para el nuevo presidente es de crucial importancia contar en sus deliberaciones con exponentes de todas las posibles tesis en materia de seguridad: desde las más radicales e intervencionistas hasta las más cautas y aislacionistas. Esto marca una clara diferencia frente a la anterior administración que era más bien amiga de los *'yes men'* y de la creación de consensos sólidos pero relativamente fáciles. Quedó claro además que el grupo de los cautos está liderado por el Vice-presidente Biden que jugó un papel de fundamental importancia en la discusión. Esta nueva forma de tomar decisiones en materia de seguridad

puede crear oportunidades para afectar el proceso de diseño de la política exterior estadounidense: en la medida en que el círculo se abra, habrá más actores que pueden constituirse en interlocutores del gobierno colombiano.

Otro componente de esta estrategia que contrasta sustancialmente con la empleada por el anterior gobierno republicano tiene que ver con las condiciones del apoyo militar y la ayuda económica tanto a Afganistán como a Pakistán, y aquí puede haber una implicación importante para la prórroga del Plan Colombia hacia el futuro. Obama lo anunció con grandilocuencia: 'La era de los cheques en blanco se acabó'. Aunque los denominados *'benchmarks'* u objetivos a lograr para Afganistán y Pakistán aun no han sido dados a conocer al público, la administración ha insistido en la necesidad de estipular demandas claras y medibles para los gobiernos de Kabul e Islamabad. Si esta tendencia se traduce también en la política hacia otros lugares del mundo, es de esperarse entonces que las demandas hacia el gobierno colombiano aumenten como contraprestación de la ayuda proporcionada por la potencia. Este principio posiblemente también aplicará para la más reciente profundización de la cooperación militar entre Washington y Bogotá, cuyo principal componente es la presencia logística y militar estadounidense en siete bases militares en territorio colombiano.

Sin embargo, en el campo de la seguridad y especialmente en lo relacionado con la participación de Washington en la guerra contra las drogas y contra el llamado terrorismo en su propio hemisferio, se pueden observar importantes

continuidades. Tal como lo sugiere Tokatlian (2009), la militarización externa de la política internacional estadounidense ha sido ascendente en los últimos años. La permanencia de Robert Gates en el Departamento de Defensa, los pocos cambios introducidos en el presupuesto de defensa, la reactivación de la IV Flota de Estados Unidos (con sede en Florida) y que había sido desactivada en 1950, y la reciente profundización de la cooperación militar con Colombia, son todas señales claras de que el establecimiento de defensa y seguridad estadounidense no planea en el corto plazo un repliegue de su presencia militar en el área latinoamericana.

El gobierno estadounidense continua incrementando su presencia militar en Colombia con el objetivo -al menos nominal- de reducir el tráfico de drogas ilícitas y de debilitar la insurgencia, objetivos que comparte casi al pie de la letra con Colombia. El anuncio en julio de 2009 por parte del gobierno colombiano de la profundización de la cooperación militar entre Estados Unidos y Colombia -justo después del desmantelamiento de la base de Manta en Ecuador- a través de la presencia de fuerzas estadounidenses en al menos siete bases militares en territorio colombiano, dejó en claro (entre otras cosas) que la administración Obama no tiene reparo, al igual que casi todas las administraciones anteriores, en combatir abierta y directamente el narcotráfico y el denominado terrorismo en Colombia a través de su presencia militar en territorio nacional.

La consecuente controversia a nivel regional ha permitido esclarecer varios puntos sobre la agenda

de Washington en el área. Para empezar, en el proceso de negociación de esta profundización de la cooperación han jugado un papel fundamental el Ministerio de Defensa Colombiano y el Pentágono estadounidense, casi relegando a una segunda instancia la labor de la Cancillería colombiana y del Departamento de Estado. Pero, es necesario anotar que en medio del debate tanto la Secretaria de Estado Hillary Clinton como el presidente Obama le brindaron apoyo sólido a esta nueva etapa de la cooperación militar binacional. Si bien la iniciativa pudo haber partido de sectores del Pentágono, es claro que dichos sectores cuentan con el respaldo del Ejecutivo, lo que indica la existencia de una clara línea de continuidad con el pasado en materia de la política exterior de Estados Unidos hacia América Latina en general, y hacia Colombia en particular.

6. La política de la contricción

Obama ha insistido en que el de ahora es un gobierno que planea lidiar con sus contrapartes internacionales de manera diametralmente opuesta a como lo hizo Bush. Algunos pueden afirmar que este es un asunto de solo cambio de modales y que no tiene ningún impacto real y tangible. Pero al contrario, es justo a través de la interacción del día a día, de las conversaciones y del trato 'amable' que se construye trabajo conjunto. Los intereses importan, pero un escenario de intereses incompatibles manejado con inteligencia y con respeto por la diferencia es mucho más fácil de superar que uno manejado a través de la coerción y la fuerza bruta. En una muy buena parte, ese fue el mensaje que el presidente quiso transmitir en la Universidad del Cairo cuando sugirió que la lección más

importante que podría aprender su país de la guerra en Irak, es la necesidad de reconocer que la vía diplomática y la negociación política deben siempre mantenerse como prioridades y primeras opciones (Obama B. , 2009).

Obama ha insistido entonces en la necesidad de un trato equitativo, sin importar cuán profundas sean las diferencias en materia de intereses o de poder. En Trinidad y Tobago lo señaló claramente:

"tenemos ideas muy claras en términos de hacia dónde se debe estar moviendo la comunidad internacional, tenemos intereses nacionales muy específicos que tenemos que atender, comenzando con nuestra seguridad; pero reconocemos que otros países también tienen buenas ideas y queremos oírlos. Y el hecho de que una buena idea provenga de un país pequeño como Costa Rica, de ninguna forma debe implicar que no se trate de una buena idea" (The White House, 2009a).

Más aún, la nueva administración también entiende que hay una larga historia de desconfianza hacia la potencia, que se incrementó durante los últimos años y que debe ser superada. En este plano se ha visto obligado a hacer referencia a decisiones pasadas y a aproximarse a ellas usando lo que el *New York Times* denominó recientemente la 'política de la contricción'. Se trata de reconocer que la política estadounidense en ciertos temas ha fallado y de anunciar la búsqueda de formas más productivas de relacionamiento. En su gira internacional, la Secretaria de Estado Hillary Clinton, ha reconocido públicamente las fallas de

la política medioambiental estadounidense, del sistema de sanciones hacia Myanmar, del bloqueo económico hacia Cuba, de la política antinuclear hacia Irán, solo para citar algunas (Landler, 2009). Esta práctica parece haber incrementado aún más la popularidad del nuevo gobierno estadounidense en el escenario internacional.

En el caso de América Latina, esta política ha estado acompañada de cierto grado de firmeza. Si bien se han reconocido errores pasados, Obama ha insistido en la importancia de dejar el pasado atrás y no ha dudado en señalar las debilidades en las críticas de sus opositores. Un ejemplo fueron sus declaraciones en Trinidad y Tobago cuando después de escuchar la diatriba del presidente Ortega de Nicaragua en contra de la política exterior estadounidense hacia la región y sus efectos negativos, Obama respondió literalmente que "para poder avanzar, no podemos hacernos prisioneros de desacuerdos pasados" y añadió, "estoy muy agradecido porque el presidente Ortega no me culpó por cosas que pasaron cuando tenía tres meses de nacido" (News, 2009). En materia de su firmeza al responder a las críticas de gobiernos regionales sobre su supuesta indiferencia frente al golpe de estado en Honduras, recientemente en Guadalajara, Obama señaló:

"Los mismos críticos que dicen que Estados Unidos no ha intervenido lo suficiente en Honduras son la misma gente que dice que siempre estamos interviniendo, y que los Yankees necesitan irse de América Latina. *You can't have it both ways ...* Ahora, si estos críticos piensan que es apropiado que nosotros de repente ac-

tuemos de alguna forma que en otro contexto sería considerado inapropiado, entonces yo creo que lo que eso indica es que tal vez hay algo de hipocrecía en este tipo de aproximación a las relaciones entre Estados Unidos y América Latina, hipocrecía que ciertamente no va a guiar la política de mi administración" (The White House, 2009c).

En síntesis, se está llevando a cabo un proceso de evaluación de políticas internacionales previas y un balance sobre cómo dichas políticas han satisfecho o no y, en qué medida, los intereses nacionales estadounidenses. Un contexto de 'auto-reflexión' como este es el más propicio para iniciar el análisis de los resultados que ha producido la estrategia anti-drogas y abrir el debate político en este tema. De hecho, el nuevo Zar Anti-Drogas, Gil Kerlikowske anunció en Mayo pasado que la administración Obama desea abandonar el uso del término "war on drugs", una medida que parece significar una posición más moderada frente al problema de las drogas ilícitas (Fields, 2009). A pesar de que rechazó tajantemente la utilización del verbo 'legalizar,' insistió en que la nueva administración lidiará con el problema como un asunto de salud pública y no como un problema exclusivo de justicia criminal. Consecuentemente, el tratamiento seguramente jugará un papel más importante que la encarcelación, concluyó. En definitiva, este es un giro importante en la política hacia este tema durante los últimos años y abre escenarios interesantes de discusión y evaluación.

En síntesis, en lo referente a la política exterior estadounidense, los actuales pueden entenderse

como cambios y continuidades en materia de ideas o principios, de contenido y de forma. Todos, eso sí, cambios y continuidades que seguramente se irán perfilando aún más, en una dirección o en otra, en la medida en que pase el tiempo y tanto el sistema internacional como el proceso político doméstico creen desafíos e incentivos nuevos y distintos para la gran potencia. Queda por observar el proceso a través del cuál Washington seguirá diseñando e implementando su liderazgo internacional y, por supuesto, también está por verse como se ira acomodando dicho liderazgo a la ineludible restricción material que seguirá imponiendo una crisis económica que no parece dar su brazo a torcer en el corto plazo.

III. Política exterior colombiana hacia Estados Unidos: antecedentes

La alianza con Estados Unidos no es nueva. Sin embargo, la participación abierta y explícita de Washington en la guerra contra la insurgencia sí lo es. Los ataques del 11 de Septiembre dieron lugar a la formación del escenario internacional necesario para que Colombia promoviera la definición de su guerra interna, como uno de los frentes claves de la lucha anti-terrorista que libra la administración Bush. Sin embargo, y como se ha sugerido en la anterior sección de este documento, en poco tiempo y a una gran velocidad, se han producido cambios importantes que obligan a una evaluación de esta estrategia y a la formulación de nuevas aproximaciones a la potencia del Norte.

Si bien la estrategia de alinear la guerra colombiana con la guerra global anti-terrorista se empezó

a gestar al finalizar la administración Pastrana y luego de la ruptura del último proceso de paz, la actual administración ha continuado e intensificado dicha política. Uribe viajó a Washington poco antes de un mes de tomar posesión de su cargo como presidente y se entrevistó con el mandatario estadounidense, George Bush, y con presidentes de varios organismos bancarios multilaterales. Su discurso insistía en los efectos del conflicto colombiano en materia de seguridad regional y en la necesidad de continuar el apoyo internacional para superar la denominada amenaza terrorista. Desde entonces hasta ahora, son numerosos los esfuerzos que se han llevado a cabo para mantener el flujo de ayuda militar estadounidense hacia el país usando este mismo discurso.

Pese a que el compromiso de Washington se hizo más sólido después del 11 de septiembre del 2001 y que las visitas aquí y allá de funcionarios gubernamentales de alto nivel de ambos gobiernos no cesaron, prontamente Bogotá entendió que su alianza con Washington tendría costos sustanciales. Durante los primeros días del 2003, el Departamento de Estado decidió suspender la ayuda estadounidense a la base de la Fuerza Aérea Colombiana (FAC) en Palanquero. Dicha suspensión fue motivada por la ausencia de resultados en la investigación adelantada por la justicia penal militar sobre la muerte de 17 personas -seis niños entre ellas- en Santo Domingo (caserío de Tame, Arauca). Los temas a los que Washington puede acudir para retener su ayuda solo parecen haberse multiplicado: la proliferación de casos de la denominada para-política que amenazan con salpicar la actual administración en Colombia, los casos

sin resolver de los llamados 'falsos positivos', y las recientes 'chuzadas' o interceptaciones telefónicas ilegales adelantadas por el DAS a figuras de la oposición, son entre otros, preocupaciones que ha manifestado el Congreso estadounidense y que seguramente se convertirán en obstáculos cada vez más sobresalientes para el flujo de ayuda estadounidense hacia Colombia.

Pero Palanquero no ha sido la única instancia en la que quedó claro que el respaldo de Washington a Uribe viene con condiciones serias. También surgieron numerosas y duras críticas al proceso de paz con las autodefensas por parte de la bancada demócrata del Congreso estadounidense. Los congresistas manifestaron su descontento con las concesiones que el gobierno colombiano estaría dispuesto a darles a los paramilitares a cambio de su desmovilización. Entre otros, el actual presidente Barack Obama (entonces senador) hizo parte del grupo de legisladores que constantemente vigilaron el caso colombiano y se pronunciaron sobre el mismo.

El TLC quedó en espera y sus posibilidades de sobrevivir siguen siendo materia de debate. Se asumió que las lealtades en materia de seguridad y guerra anti-terrorista se traducirían en lealtades de tipo comercial y la presunción fue errónea. Esto sumado al desbarajuste del consenso bipartidista en materia de la política estadounidense hacia Colombia y la priorización del ejecutivo estadounidense como el interlocutor del gobierno colombiano, fueron todos factores que produjeron resultados negativos para la aprobación del TLC. El problema solo empeoró cuando los demócratas lograron consolidarse como mayoría en el legis-

lativo en las elecciones del 2006. Ser 'amigo' de Bush, ir de invitado de honor a la Casa Blanca y ser denominado el 'Tony Blair latinoamericano', le garantizó poco al gobierno colombiano en términos de la dirección que eventualmente tomó la política exterior estadounidense hacia el país. La explicación es relativamente simple: cada muestra de apoyo a la guerra en Irak por parte de Colombia se constituyó en señal de aprobación a una administración republicana que tenía seriamente alienada a su oposición demócrata. Estados Unidos se polarizó políticamente y ello aumentó los peligros de la apuesta pública y explícita que hizo la administración Uribe.

A. El estado actual de la política exterior colombiana hacia Estados Unidos

El actual gobierno colombiano ha identificado como su prioridad en materia de política exterior hacia Estados Unidos, lo que ha denominado la Agenda Económica Expandida. Esta Agenda incluye temas como la energía renovable y el aprovechamiento del potencial de interconexión, las negociaciones sobre doble tributación que se iniciaron durante la administración Bush, y el tema de ciencia y tecnología, entre otros.

En materia del TLC, el gobierno está actualmente apostándole a que el tema se mantenga en la agenda del ejecutivo y el legislativo, buscando un compromiso más certero de la administración Obama para que ésta pueda liderar una posición favorable hacia Colombia en un legislativo mayoritariamente demócrata. Se ha continuado con las campañas de difusión de información sobre la posición colom-

biana y sobre los avances en materia de derechos humanos y derechos laborales. Igualmente se siguen promoviendo los viajes de congresistas a Colombia y su interlocución con diversos sectores estatales y no estatales. El gobierno, de nuevo, ha decidido no ejercer más presión sobre legisladores y tomadores de decisiones pero si intentar que el tema no se deje de discutir en Estados Unidos.

En lo relacionado con el Plan Colombia, se arguye que no se busca que la ayuda estadounidense dure para siempre, pero tampoco que ésta deba recortarse o transformarse drásticamente. Los dos problemas que el Plan Colombia busca atacar, guerrilla y narcotráfico, aún no han sido erradicados y por ello se asume que la ayuda debe continuar. El gobierno arguye que desde hace aproximadamente dos años, sin embargo, se inició un programa de 'nacionalización' de dicho Plan, buscando que el gobierno colombiano asuma gradualmente los costos de la lucha contra la guerrilla y las drogas ilícitas. No se trata, sin embargo, de que asuma la totalidad en la medida en que ello minaría el concepto de la corresponsabilidad que Colombia ha promovido constantemente a nivel internacional. Aunque no hay datos claros acerca de hasta donde ha llegado este programa de 'nacionalización,' el gobierno insiste en que desde hace varios años se ha estado preparando para afrontar eventuales transformaciones en el Plan Colombia, pero que es importante que dichas transformaciones no afecten directamente la capacidad de control territorial del Estado y la capacidad operativa del ejército colombiano.

Sin embargo, a pesar de los recursos del Plan Colombia se han reducido notoriamente (como

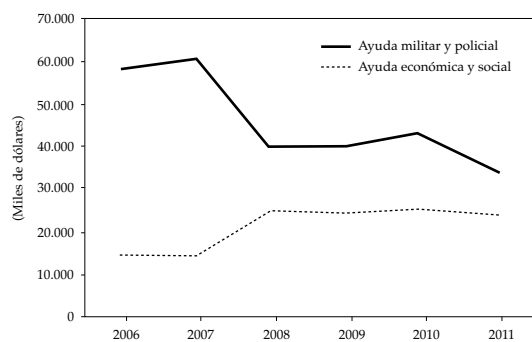
lo muestra el Gráfico 1), la cooperación militar colombiana se ha incrementado recientemente. El anuncio de la operación estadounidense de al menos siete bases militares ubicadas en territorio colombiano demuestra que la apuesta por una alineación con Estados Unidos en materia militar, anti-drogas y anti-terrorista, se sigue intensificando. Todo ello muy a pesar de un deterioro visible de las relaciones con varios de los países del área. Adicionalmente, si gracias a la existente y ya histórica cooperación con Estados Unidos la lucha contra el narcotráfico y contra el terrorismo ha avanzado notablemente, si los cultivos ilícitos y la producción de drogas en Colombia han cedido y el llamado terrorismo está más cerca que nunca de una derrota final, no es claro por qué es entonces necesario profundizar aún más la cooperación con Estados Unidos. Aunque las motivaciones no son claras ni al interior de Colombia ni en el resto de la región (lo que ha producido una crisis diplomática sin precedentes), la profundización de la alianza militar es un hecho que parece contar con

el apoyo explícito y entusiasta tanto de la Casa Blanca como de la Casa de Nariño. También como parte del alineamiento en materia militar que se ha intensificado durante la última administración Uribe, Colombia envió en el transcurso del año 2009 tropas de apoyo anti-terrorista a las fuerzas estadounidenses en Afganistán (CBS 2009).

Finalmente, es clave anotar que todo este proceso de alineamiento con Estados Unidos que ha diseñado e implementado el gobierno colombiano desde hace ya varias décadas, ha estado acompañado por un virtual desconocimiento de la política estadounidense y la ausencia de producción intelectual aguda y sólida que guíe y soporte ésta muy particular forma de inserción en el sistema internacional. De hecho, un estudio elaborado con el apoyo de Colciencias devela datos interesantes sobre el interés de la academia colombiana por la política estadounidense y su impacto en nuestro país. Para empezar, solo el 8% de los investigadores colombianos dedicados al área de las Relaciones Internacionales trabajan prioritariamente temas relacionados con Estados Unidos (en contraposición con un 49% que se dedica a los estudios sobre América Latina). El doble, es decir el 16% se dedica a estudiar Europa Occidental y un 7% se dedica a estudiar el Asia.

Una de las múltiples causas de esta falta de atención puede ser justamente que tan solo un 16% de los profesores e investigadores dedicados a las Relaciones Internacionales son formados en Estados Unidos, en contraposición con un 41% formado en Europa y un 31% formado en América Latina (Borda 2007).

Gráfico 1
AYUDA DE ESTADOS UNIDOS A
COLOMBIA



Fuente: CIPonline.org.

IV. Conclusiones y recomendaciones

A. Nos encontramos frente a un eventual declive o retraimiento del poder de Estados Unidos en el sistema internacional. La crisis económica y la prioridad que ha otorgado la administración Obama a una agenda de gobierno con fuertes componentes domésticos, han contribuido a reducir sustancialmente la presencia de Estados Unidos en el mundo.

Recomendaciones:

- ❑ Este escenario constituye una oportunidad sin precedentes para el diseño e implementación de una política exterior por parte de Colombia basada en un alineamiento menos dogmático y excluyente. Colombia debe relajar o flexibilizar su alianza con Estados Unidos en aras de lograr una inserción más diversificada al sistema internacional.
 - ❑ Colombia debe reconocer -y actuar en consecuencia- que los espacios de poder que eventualmente ha liberado Estados Unidos, pueden ser ocupados, en nuestro hemisferio, por países del área para con quienes es fundamental el diseño e implementación de una política y una estrategia de acercamiento y entendimiento de largo plazo.
- B. El debate sobre la relación entre libre comercio y la defensa de los derechos humanos aún no se ha saldado. Estados Unidos mantiene una política más pragmática que principista en esta

materia, como lo demuestra la intensificación de sus lazos comerciales con China.

Recomendaciones:

- ❑ En este contexto, si el objetivo es conseguir la aprobación del tratado de libre comercio entre Colombia y Estados Unidos, la estrategia de Colombia debe sobrepasar los esfuerzos por difundir información positiva sobre Colombia y su desempeño en materia de derechos humanos. Colombia debería participar en las iniciativas que busquen construir respuestas confiables y rigurosas a las preguntas sobre la relación entre comercio y derechos humanos, y participar también en el proceso de resolver las ambigüedades alrededor de este tema. Es indispensable insertarse en el debate sobre la relación entre libre comercio y derechos civiles en una forma, si se quiere, más académica y menos política, más proactiva y menos reactiva.
- C. Existe una proclividad del gobierno demócrata a buscar decisiones acordadas y negociadas con la bancada republicana en el Congreso, entre otras razones para evitar una oposición que frene las reformas domésticas que constituyen la prioridad de la actual administración. Este hecho junto con la tendencia histórica hacia el declive del presidente como tomador exclusivo de decisiones internacionales, claramente revela que si se busca influenciar la política exterior estadounidense, el Congreso es un interlocutor tan importante como el mismo presidente.

Recomendaciones:

- ❑ Colombia debe elaborar una estrategia de política exterior que permita una recuperación del consenso bipartidista hacia el país que prevaleció hasta la era Bush y su guerra anti-terrorista. Es difícil que la misma administración que creó una alianza sólida con el poder republicano durante la era Bush cuente con los suficientes niveles de credibilidad y legitimidad para reconstruir este consenso.

D. La nueva administración del presidente Barack Obama parece entender su liderazgo global a través de la necesidad de trabajar con y no en contra de la comunidad internacional. Dicha estrategia, como se ha mencionado, probablemente incluirá el fortalecimiento de la participación estadounidense en las instituciones multilaterales.

Recomendaciones:

- ❑ Cualquiera que sea la forma que adopte la política exterior colombiana hacia Estados Unidos en el futuro, ésta deberá estar articulada y planificada de acuerdo con la agenda del país en los foros multilaterales. De hecho, la política colombiana hacia la potencia no podrá marchar en contra o por caminos diferentes a nuestra política en el seno de organizaciones multilaterales regionales o hemisféricas.

E. El tema de los derechos humanos es crucial para la nueva administración demócrata en Estados Unidos. Aunque en este como en muchos otros temas, su gobierno seguramente preferirá la negociación y el pragmatismo por encima de políticas basadas puramente en principios, es probable que de todas formas haya sectores en Washington, gubernamentales y no gubernamentales, que continúen vigilando el desempeño del gobierno colombiano en esta materia.

Recomendaciones:

- ❑ Colombia debe incorporar en su agenda bilateral y en su agenda internacional más general, la defensa y promoción de los derechos humanos como una de sus prioridades. El mensaje sobre el compromiso colombiano con los derechos humanos debe ser tajante y claro y por lo mismo, no se puede condicionar el comportamiento del país en esta materia al éxito o fracaso de la lucha contra el terrorismo o contra las drogas.
- ❑ No es conveniente ni aconsejable asumir con ligereza el compromiso del gobierno estadounidense con el tema de los derechos humanos, ni pensar que fue solamente un asunto de campaña y que no va a ser importante en el futuro inmediato. Dicho gobierno todavía se encuentra diseñando y ajustando su política hacia América Latina y hacia Colombia por lo que dicha presunción

resultaría tremendamente riesgosa y podría afectar negativamente en el futuro las relaciones bilaterales.

F. El ámbito de la seguridad es el tema de la agenda internacional estadounidense que más ambivalencias ofrece. Aquí se ha dado una combinación de tendencias. De un lado, se ha dado una transformación importante en la política estadounidense hacia países que resultan prioritarios (Afganistán e Irak) y de otro, parece haber un grado de continuidad casi inercial importante de la política en materia de seguridad hacia zonas menos importantes como es el caso de América Latina.

Recomendaciones:

□ La baja prioridad del caso colombiano y la consecuente ausencia de una política nueva por parte de Washington hacia el país, hacen que el actual sea un escenario inmejorable para influir sobre la formulación de la estrategia estadounidense hacia Colombia y hacia la región. Gastar un momento como este repitiendo las viejas recetas de alineamiento irrestricto y a veces inexplicado, de militarización y securitización del problema de las drogas ilícitas y de mayor participación de Estados Unidos en el conflicto colombiano sería desafortunado. El actual parece ser un escenario en el cual la redefinición de las reglas del juego del entendimiento bilateral es posible. Estas nuevas reglas deben apuntar a un entendimiento menos ideologizado y dogmático y más flexible, a una diversifica-

ción de la estrategia anti-drogas y al logro de mayor autonomía doméstica e internacional del gobierno colombiano.

G. Muy a pesar de que en el campo de la seguridad las tendencias no son tan claras y unidireccionales, es posible aseverar que la nueva administración del presidente Obama es menos proclive a entender otros problemas de seguridad internacional, fuera de Afganistán, como vinculados a la lucha estadounidense en contra del terrorismo. De allí, su insistencia en bajarle el perfil a la participación de las fuerzas militares estadounidenses en la guerra en Irak.

Recomendaciones:

□ No es conveniente ni recomendable que el gobierno colombiano continúe definiendo y enmarcando el conflicto colombiano en los términos de referencia que proporciona la guerra anti-terrorista post 9/11 con el objetivo de obtener ayuda militar estadounidense. Es probable que dicho argumento no resuene en adelante con una estrategia anti-terrorista como la del nuevo gobierno en Estados Unidos, con menos pretensiones y más centrada en erradicar amenazas más concretas, localizadas y directamente vinculadas con el terrorismo de Al Qaeda.

H. En Colombia, la producción intelectual y los estudios y análisis sobre la política estadounidense son escasos y poco sistemáticos. Esta ausencia se hace aún más problemática en la medida en que uno de los énfasis más claros

en materia de política exterior colombiana es justamente el alineamiento, en sus diversas formas, con Estados Unidos.

Recomendaciones:

- Las universidades colombianas, en conjunto con varios de los centros de pensamiento independientes que han emergido recién

temente en Colombia, deben promover el estudio de la política estadounidense y su impacto sobre nuestro país. El proceso de generar e implementar una política de alineamiento menos dogmático y excluyente hacia el país del Norte podrá entonces nutrirse de las reflexiones que provengan de los análisis realizados por investigadores especializados en esta área.

Bibliografía

- Bai, M. (2009), "Taking the Hill", *The Times Magazine*.
- Baker, P.; Johnston, D., et ál. (2009), "Abuse Issue Puts the C.I.A. and Justice Dept. at Odds", *The New York Times*, New York.
- Baker, P.; Herszenhorn, D. M. (2009), "Obama Planning to Keep Tribunals for Detainees", *The New York Times*, New York.
- Baker, P.; Shanker, T. (2009), "Obama Sets New Afghan Strategy", *The New York Times*, New York.
- Borda, S. (2007), "El Estado de los Estudios Internacionales en Colombia", Bogotá, Universidad de Los Andes-Colciencias.
- Brooks, D. (2009), "Cheney Lost to Bush", *The New York Times*, New York.
- Carothers, T. (2009), "Democracy Promotion Under Obama: Finding a Way Forward", Policy Brief. M. Sources, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, No. 77.
- cbs (2009), "Colombia To Aid U.S In Taliban Fight".
- Center, P. R. (2007), "World Publics Welcome Global Trade-But not Immigration", 47-Nation Pew Global Attitudes Surve, The Pew Research Center, Washington D.C.
- Doyle, M. (1983a), "Kant, Liberal Legacies and Foreign Affairs. Part 1". *Philosophy and Public Affairs* 12(3): 205-235.
- Doyle, M. (1983b), "Kant, Liberal Legacies and Foreign Affairs, Part 2.", *Philosophy and Public Affairs* 14(4): 323-353.
- Egeland, J. (1984), "Human rights - Ineffective big states, potent small states", *Journal of Peace Research* 3(21): 207-213.
- Fields, G. (2009), "White House Czar Calls for End to 'War on Drugs'", *The Wall Street Journal*.
- Herszenhorn, D. M. (2009), "Funds to Close Guantánamo Denied", *The New York Times*.
- Hitt, G. (2009), "Obama Is Optimistic About U.S., Colombia Free Trade Deal". *The Wall Street Journal*.
- Hook, S. W., & Spanier, J. (2009), "American Foreign Policy Since World War II (18 ed.)", CQ Press.
- Johnston, D. (2009), "U.S. Says Rendition to Continue, but With More Oversight", *The New York Times*, New York.
- Landler, M. (2009), "Clinton Scores Points by Admitting Past U.S. Errors", *The New York Times*.
- Landler, M. (2009), "Palau to Take Chinese Guantánamo Detainees", *The New York Times*, New York.
- Lowenthal, A. F. (2009), "Obama y América Latina: ¿Se podrá sostener un auspicioso comienzo?", *Nueva Sociedad* (222), Pag. 4-18.
- MacFarquhar, N. (2009), "In Reversal, U.S. Seeks Election to U.N", Human Rights Council, *The New York Times*.
- Martin, L.; K. S. (1993), "US policy and human rights in Argentina and Guatemala 1973-1980", *Double-edged diplomacy: International bargaining and domestic politics*, P. E. H. J. y. R. Putman. Berkeley, University of California Press: 330-362.
- Naiman, R. (27 de Mayo de 2009). Labor, House Dems Stall Panama Trade Deal.
- News, A. (17 de Abril de 2009). President Obama Jokes About Ortega Rant. Puerto España, Trinidad y Tobago.
- Obama, B. (2009), "Text: Obama's Speech in Cairo", *The New York Times*.
- _____, B. (2009), "60 Minutes", (S. Kroft, Entrevistador)
- Press, A. (2009), "Mich Prison Assessed for Possible Gitmo Transfers", *The New York Times*.
- Reuters (2009). U.S. Cuts Off \$11 Million In Aid to Honduras. *The New York Times*. New York
- Rosati, J. A.; Scott, J. M. (2006), "The Politics of United States Foreign Policy", (Cuarta ed.). Wadsworth Publishing.

- Savage, C. (2008), "The New Team", Susan E. Rice, *The New York Times*.
- Schmitz, H. P.; K. S. (2002), "International human rights", Handbook of International Relations, W. T. R. Y. B. A. S., Sage Publications: (517-537), London.
- The White House (2009a), "Press Conference by the President", Port of Spain, Trinidad and Tobago.
- The White House (2009b), "Remarks by President Obama and President Uribe of Colombia in Joint Press Availability", O. o. t. P. Secretary, Washington.
- The White House (2009c), "Press Conference by President Obama, President Calderon of Mexico, and Prime Minister Harper of Canada", *Press Conference*, Guadalajara, Mexico.
- El Tiempo (2008), "Por escándalo de Falsos Positivos, E.U. veta a 3 unidades del Ejército", *El Tiempo*.
- El Tiempo (2010), "El escándalo afectó ayuda de E.U. al DAS", *El Tiempo*.
- Tokatlian, J. (2009), "Barack Obama: El Tamaño de su Desafío", *Colombia Internacional*, No 69, Pag. 206-217.
- Weiss, T. G. (2009), "Toward a Third Generation of International Institutions: Obama's UN Policy", *The Washington Quarterly*, Pag. 141-162.

Colombia: fronteras terrestres, vecindad e integración

Socorro Ramírez V.*

Abstract

This document analyzes Colombia's border policy by making a recount of commercial and diplomatic relations with neighboring states. Furthermore, this paper makes a detailed analysis of the hemisphere's political context, as well as all the progress and setbacks regarding integration and cooperation agreements between countries in Latin America and the Caribbean. The study reveals that the new efforts towards integration in the region have generated a weakening of the existing groups, thus increasing regional fragmentation. In addition to the latter, the study found that the rise of opposing poles in the continent's political spectrum, threaten to polarize the region and transfer geopolitical interests of extra-regional actors to it. The paper also concludes that Colombia is facing a series of challenges: security, presence of the State and development of border areas, while working towards the integration of those areas with the Nation. The paper recommends that the efforts to revert all border issues and the reconstruction of neighborly relations be implemented as a national priority, as well as promoting a Latin American and Caribbean axis of cooperation and convergence. Thus, the paper encourages participating in the redefinition and structuring of regional integration, consultation and cooperation.

Resumen

Este documento examina la política fronteriza colombiana y hace un recuento de las relaciones comerciales y diplomáticas con los estados vecinos. Realiza además un análisis detallado del contexto político del hemisferio, así como de los avances y retrocesos en materia de acuerdos de integración y cooperación entre los países de América Latina y el Caribe. El estudio revela, entre otros puntos, que los nuevos esfuerzos de integración en la región han generado un debilitamiento de las agrupaciones ya existentes, aumentando la fragmentación regional. También, que los dos polos extremos del espectro político que han surgido en el continente amenazan con polarizar la región y trasladarle intereses geopolíticos encontrados de actores extra-regionales. Concluye también que Colombia se enfrenta a varios retos: seguridad, presencia del Estado y desarrollo en las zonas fronterizas a su vez que la articulación de estas zonas a la Nación. Se recomienda convertir en prioridad nacional el esfuerzo por revertir la problemática fronteriza y rehacer las relaciones de vecindad, así como impulsar un eje de convergencia y cooperación latinoamericano y caribeño al tiempo que recomienda participar en la redefinición y estructuración de la integración, la concertación y la cooperación regional.

Keywords: Border policy, vicinity, regional integration, Latin America and the Caribbean, geopolitical interests.

Palabras clave: Política fronteriza, vecindad, integración regional, Latinoamérica y el Caribe, intereses geopolíticos.

Clasificación JEL: F50, F53, F55.

Primera versión recibida el 15 de junio de 2009; versión final aceptada el 14 de junio de 2010.

Coyuntura Económica, Vol. XL, No. 1, primer semestre de 2010, pp. 117-148. Fedesarrollo, Bogotá - Colombia.

* Foro Andino-Estadounidense, Centro Carter - IDEA Internacional. El autor agradece a los miembros de la Misión de Política Exterior el debate sobre este texto que permitió complementar este artículo.

I. Introducción

En el contexto de los procesos globalizadores, desregulados y asimétricos, del debilitamiento de la hegemonía estadounidense y de la paulatina redistribución del poder mundial, los países latinoamericanos y caribeños han emprendido distintas y hasta contradictorias búsquedas de solución de problemas nacionales y de inserción internacional, las cuales han generado opciones económicas y políticas diferentes.

En efecto, como reacción a ese contexto -al agravamiento de los desequilibrios sociales, a la corrupción política, a la decadencia de los partidos y al belicismo del gobierno de Bush- la inconformidad social en buena parte de los países latinoamericanos se transformó en movilización contra la "partidocracia", el "neoliberalismo" y el "imperialismo", identificado entonces con el unilateralismo. Se generó también un cambio en las preferencias electorales en la mayoría de países de Sur y Centroamérica, cuyos nuevos gobernantes se han ubicado en un amplio espectro de la llamada izquierda. En otros países, por razones nacionales, las opciones siguieron siendo más tradicionales. Tales cambios han generado una diferenciación de proyectos políticos, avances y retrocesos en conceptos y políticas fronterizas, conflictos de viejo y nuevo tipo entre vecinos, acercamientos y retrocesos en su integración, disputas por liderazgos regionales y deterioro de la hegemonía estadounidense.

Asimismo, en el ámbito nacional también se han experimentado cambios importantes en la última década. En específico, producto tanto de la

confrontación armada interna como de sus articulaciones transfronterizas, la situación fronteriza, las relaciones con los países vecinos y la integración regional se han visto afectadas sustancialmente.

El presente documento cuenta con dos grandes partes: en la primera se exponen las problemáticas mencionadas relevantes al contexto latinoamericano; y en la segunda se hace un análisis del contexto nacional. Por último, se presentan las principales conclusiones y se hacen recomendaciones de política.

II. Contexto Latinoamericano cambiante e incierto

A. Diferenciación de proyectos políticos

Poco a poco a lo largo de la primera década de los años dos mil, se fueron perfilando, al menos, tres tipos de proyectos políticos distintos. Ante todo, los partidarios del llamado socialismo del siglo XXI, que han intentado refundar sus países a través de asambleas constitucionales y mediante sucesivas elecciones, han sentado las bases de su modelo y se han hecho al control de los diversos poderes nacionales, regionales y locales. Algunos de ellos han podido contar para sus proyectos con alzas de los precios de sus exportaciones energéticas, mineras y agrícolas o con los recursos del gobierno bolivariano de Venezuela. Apoyados en esos excepcionales ingresos le han dado prioridad a programas de asistencia social con "misiones", bonos y subsidios, que les aseguraron el apoyo popular. Además, han tratado de cambiar su política exterior, de tomar distancia de Estados Unidos y de signar acuerdos políticos, militares y económi-

cos, en especial con gobiernos de países asiáticos como China, Rusia e Irán, y le han dado apoyo a sus proyectos geopolíticos.

Obedeciendo a situaciones nacionales específicas no han faltado tampoco en la región opciones de la denominada derecha o centro-derecha, que en muchos temas marchan en dirección contraria a las nuevas tendencias. El caso más destacado es el colombiano, muy ligado a la confrontación armada interna y a las políticas adoptadas para hacerle frente, las cuales involucraron a Estados Unidos, primero, con Clinton a través del Plan Colombia, luego bajo la era Bush con la inscripción del conflicto en su cruzada antiterrorista y, más recientemente, bajo la administración de Barack Obama, con el acuerdo sobre el uso de bases militares colombianas. Con importantes avances en materia de seguridad y con programas de asistencia social, el gobierno colombiano ha consolidado su apoyo interno y ha dado un relativo giro a la política exterior abandonando, de paso, parte de su patrimonio.

En el fiel de la balanza han estado algunos países gobernados por líderes de la llamada centro-izquierda que, como Brasil y Chile, colocaron también un énfasis social pero escapando a la polarización nacional e internacional. Además, han sabido diversificar sus relaciones políticas y económicas externas y lograr una alta tasa de competitividad que les ha permitido enfrentar mejor la globalización y la misma crisis económica mundial. El nuevo gobierno chileno, adscrito a la centro-derecha, parece querer continuar con buena parte de las políticas aplicadas por su exitosa antecesora.

En la amplia gama de gobiernos de la llamada izquierda hay coincidencias derivadas del común interés de buscar autonomía y acercamiento latinoamericano sin Estados Unidos. Pero también se han generado divergencias sobre modelos económicos, políticos y de inserción internacional en el seno mismo de los proyectos de izquierda, de centro y de derecha, produciendo así un fuerte impacto regional.

Hay coincidencias también en ciertas similitudes del estilo político de los gobiernos más radicales sean de izquierda o de derecha. Es el caso del tipo de gobierno ejercido por mandatarios situados en los dos extremos del espectro político -de un lado Venezuela y del otro Colombia-, que resulta similar a pesar de las profundas diferencias políticas y económicas entre sus gobernantes. En ambos casos, se trata de liderazgos mesiánicos y mediáticos, personalistas y desinstitucionalizadores, que desestiman las mediaciones en su relación con el pueblo, interfieren los otros poderes públicos y debilitan los órganos de control. Además, procuran mantenerse en el poder alimentando el apoyo popular con el que cuentan y cambiando la constitución para lograr su reelección. El resultado en cada uno de los países es un aumento de la polarización social y política, y un estrechamiento del margen de acción institucional de la oposición, lo que incuba inestabilidad y conflicto. La coincidencia entre el bloque bolivariano y el caso colombiano también se expresa en una política exterior sometida a fuertes cambios de fines, medios y alianzas, y en su ejercicio a través del presidencialismo protagónico que desprecia la diplomacia y las mediaciones internacionales. Ese rasgo tiene consecuencias di-

versas en los intentos de acercamiento entre países latinoamericanos y caribeños.

Aunque gran parte de los gobiernos latinoamericanos de todas las tendencias políticas han contado entre 2003 y 2008 con enormes ingresos derivados del alza de los precios de sus exportaciones mineras, energéticas y agrícolas, el balance de esa bonanza no es alentador. Los enormes recursos recibidos, en particular por los altos precios de las materias primas, no trajeron consigo un mejoramiento significativo en la calidad del crecimiento económico, en los indicadores macroeconómicos o en los patrones de inserción internacional. La casi totalidad de la región sigue exportando materias primas y no muestra mayor avance hacia exportaciones con elevado componente tecnológico. Los esfuerzos para el avance de la ciencia, la tecnología y la innovación, así como a favor del acceso de la población a la información, han sido bastante limitados. Tampoco se aprovechó la bonanza para incidir de manera sustantiva en la mejoría de los indicadores sociales, y, en particular, en los referidos a la pobreza y el empleo productivo. A ello se añade ahora el ajuste requerido por la recesión internacional, que puede anular los resultados de los programas sociales puestos en marcha por varios gobiernos. En esas condiciones siguen creciendo el desempleo, la criminalidad organizada y la inseguridad ciudadana.

B. Avances y retrocesos en conceptos y políticas fronterizas

En medio de los cambios e incertidumbres globales y regionales, también se han venido pro-

duciendo una serie de acercamientos y distanciamientos entre países vecinos que marcan de manera contradictoria la realidad, la concepción y el manejo de las fronteras, la vecindad y la integración. Examinaré algunos ejemplos a partir de los distintos procesos políticos que ocurren en las subregiones de las que hace parte Colombia.

A lo largo de los años dos mil, se han dejado sentir en las fronteras efectos dispares de estas contramarchas. Por un lado, se observa una nueva concepción que asume las fronteras como eslabones de articulación. Tres iniciativas así lo comprueban. La primera, la definición de políticas de desarrollo e integración de la Comunidad Andina (CAN), que se traduce en la conformación de Zonas de Integración Fronteriza (ZIF). La segunda se produce en el nivel amazónico con la multiplicación de flujos transfronterizos de muy diversa naturaleza, que circulan por canales desterritorializados y que han llevado a Brasil a generar el llamado SIVAM - SIFAM, un ambicioso proyecto de seguridad y protección ambiental, que pretende controlar el espacio amazónico con aviones, radares y satélites. Para la prestación de tales servicios en áreas fronterizas compartidas, Brasil ha adelantado negociaciones bilaterales con algunos de los otros siete países miembros de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica. La tercera iniciativa articuladora surge con los proyectos de integración física de la Iniciativa para la Infraestructura Regional de Suramérica (IIRSA) y las decisiones de las cumbres presidenciales, que han generado algunas posibilidades de construcción de regiones transfronterizas a partir de los nexos existentes entre países colindantes.

Por otro lado y en sentido contrario, en virtud de las divergencias ideológicas intergubernamentales y por los problemas de seguridad, en los mismos años dos mil ha resurgido la defensa a ultranza de la soberanía y la reafirmación del concepto de frontera como perímetro de la seguridad nacional y como límite separador de intereses encontrados. En Colombia la soberanía ha cobrado el significado de un escudo jurídico - político inviolable ante cualquier injerencia de un país vecino en el conflicto interno, al margen o en dirección contraria a la política gubernamental, aunque al mismo tiempo permite sobrepasar el territorio vecino en nombre de la legítima defensa o del combate antisubversivo. En Venezuela la soberanía, más que un concepto jurídico revalorado, constituye una bandera de identidad política, nacionalismo y afirmación de la opción bolivariana. Por esto, ante cualquier desavenencia política se ordena "cerrar las fronteras" u ocuparlas militarmente. Para Ecuador las fumigaciones y el bombardeo del campamento de las FARC en Angostura hicieron resurgir la concepción de la soberanía y las fronteras, como perímetro de seguridad del Estado y el territorio, que predominó en el enfrentamiento con Perú a lo largo del siglo xx. Para Perú las delimitaciones de áreas marinas y submarinas con Chile y Ecuador han hecho revivir las concepciones de soberanía y fronteras de la guerra del Pacífico. En Panamá la reafirmación de la soberanía es incipiente y surge en respuesta a los desbordamientos de la confrontación armada en su frontera con Colombia y ante la presión del gobierno colombiano por destaponar el Darién para crear una integración física entre ambos países, lo cual - dicho sea de paso - puede suscitar un malestar de amplias consecuencias. Para Brasil el

tema se traduce en un rechazo a lo que perciben como la internacionalización de la Amazonia y el aumento de la presencia estadounidense en Suramérica a través de Colombia.

C. Conflictos de viejo y nuevo tipo entre vecinos

La vecindad también ha vivido un paulatino y contradictorio cambio. Por una parte, con la reactivación de los procesos de integración económica en los años noventa crecieron las interdependencias, en particular entre países colindantes, y comenzó un proceso de fortalecimiento de las relaciones gubernamentales que hasta entonces se reducían a rutinas diplomáticas y a negocios entre los centros productivos y de consumo. Además, se pusieron en marcha comisiones de vecindad, de cooperación cultural y de comunicación militar. Asimismo, se comenzó a plantear la necesidad de avanzar en el desarrollo de muy diversos vínculos positivos que reemplazaran el mutuo desconocimiento o el temor suscitado por las tensiones limítrofes que habían caracterizado las relaciones entre los países latinoamericanos y caribeños. Pero, ya en los años dos mil, la vecindad en el complejo contexto latinoamericano y caribeño ha superpuesto conflictos de viejo y nuevo tipo.

Renovadas hipótesis de conflicto derivadas de diferendos territoriales o de nuevas negociaciones de áreas marinas y submarinas (Perú, Bolivia, Chile; Perú-Ecuador; Nicaragua-Colombia; Venezuela-Colombia) han reactivado conflictos de viejo cuño. Surgen, además, tensiones de nuevas características por asuntos comerciales o ambientales, acceso a

recursos energéticos, injerencia política y violación del principio de no intervención. Asimismo, la incapacidad para resolver asuntos transfronterizos por medio de negociaciones bilaterales o mediante mecanismos subregionales y regionales, aumenta las demandas internacionales (Argentina y Uruguay, Ecuador y Colombia).

Las tensiones más graves se han suscitado entre los gobiernos de Venezuela y Ecuador, de una parte, y Colombia, del otro. Estas han pasado por la ruptura de relaciones diplomáticas y por la personalización presidencial de las disputas, han saltado a tribunales internacionales y a sanciones económicas, y han dado lugar a que se planteen acciones o respuestas militares, para lo cual ha aumentado la compra de armamento. Así ha ido ascendiendo la espiral de tensiones binacionales, que han amenazado con triangularse y transformarse en disputas ideológicas, incrementando la conflictividad y polarización regional.

La tensión entre los gobiernos de Ecuador y Colombia comenzó a ceder veinte meses después de la ruptura de relaciones diplomáticas. Contribuyeron al acercamiento gubernamental las comunidades de frontera, la participación ciudadana -en especial la académica-, de organizaciones de mujeres y grupos empresariales así como el acompañamiento internacional de la OEA y el Centro Carter, y algunas gestiones de Estados Unidos. Un paso importante en su normalización fue dado en noviembre de 2009 con la conformación de tres comisiones -asuntos sensibles, frontera y seguridad-, y de la Comisión Militar Binacional y Fronteriza (Combifron), así como con el nombramiento de

encargados de negocios. Las dificultades para la puesta en marcha de las comisiones ha prolongado innecesariamente el restablecimiento pleno de la relación binacional.

En cambio, desde fines de 2007 se ha ido generando una tensión máxima entre los dos extremos del espectro político regional, los presidentes Hugo Chávez y Álvaro Uribe, quienes siguen aferrados a la dicotomía de confrontación total o alineamiento incondicional con Estados Unidos. Ambos gobernantes parecen desconocer que los cambios globales y regionales en curso generan oportunidades de combinar la diferencia y la cooperación, y ambos han ido incubando una polarización que puede recalentar viejas fracturas ideológicas y revivir dinámicas geopolíticas parecidas a las de la Guerra Fría.

A través de la Alternativa Bolivariana para las Américas, creada en diciembre de 2004 y transformada en junio de 2009 en la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), el gobierno venezolano ha tratado de impulsar propósitos nacionales, regionales, hemisféricos y globales, en los que no siempre lo han acompañado los otros gobiernos participantes. En el campo nacional trata de implantar a cualquier costo el llamado socialismo del siglo XXI. En el nivel regional intenta contraponer esa Alianza a los grupos de integración y darle una dimensión militar. En el nivel hemisférico propicia una ruptura con Estados Unidos y con las instituciones interamericanas. En el nivel global trata no sólo de diversificar relaciones y alianzas, como lo hace buena parte de la región con países asiáticos gravitantes en

el contexto internacional, sino de apoyar los proyectos geopolíticos de Rusia e Irán, lo que podría trasladarle tensiones globales a América Latina y el Caribe, y reforzar la fragmentación regional en provecho de actores extra regionales.

A su vez, el gobierno de Álvaro Uribe ha tratado de mantener a toda costa el apoyo estadounidense a la política de seguridad democrática en Colombia, así deba asumir el riesgo de servir de pivote a la geopolítica del Pentágono a través de la guerra contra el terrorismo y el narcotráfico. El uso de bases militares colombianas por Estados Unidos y la doctrina de legítima defensa, elaborada durante la administración Bush y reafirmada para el caso de Colombia por Obama, encuentran fuertes resistencias porque contrarían la búsqueda de autonomía regional. Además, son asumidas por el bloque bolivariano, en particular por Venezuela y Ecuador, como el escenario a partir del cual se podrían realizar acciones militares en su territorio.

Distintos gobiernos no ven con buenos ojos la polarización de la región pero prefieren callar para no provocar una fuerte reacción de Chávez, guardar distancia frente a las opciones del gobierno colombiano y esperar a que la nueva administración estadounidense defina mejor su rumbo. De consolidarse las dinámicas geopolíticas en tensión y la polarización regional, se podría entrar en una fase abiertamente conflictiva de consecuencias impredecibles para los dos países involucrados en ella, que profundizaría la ya tradicional fragmentación latinoamericana y caribeña. Las elecciones y el cambio de gobierno en Colombia y las múltiples dificultades internas que enfrenta el gobierno

venezolano pueden traer consigo una cierta pausa en las tensiones.

Fuera de esa conflictividad de vieja y nueva especie, el complejo contexto latinoamericano y caribeño también se ha visto afectado por la movilización social y por el esfuerzo de sectores excluidos a favor de su autonomía y de la superación de su tradicional sometimiento. Es el caso, por ejemplo, del ejercicio de los derechos recientemente adquiridos por parte de comunidades marginadas, en especial indígenas y negras, el cual plantea enormes retos a la democracia, colma de significación su identidad étnica y cultural y agudiza la disputa por territorios y recursos transfronterizos.

Al mismo tiempo el contexto regional se ha alterado con el incremento del papel que juegan los ejércitos en la lucha contra el narcotráfico en un número creciente de países de la región. Los incrementos de los presupuestos militares, en especial en América del Sur (Venezuela, Colombia, Chile y Brasil), son percibidos negativamente y generan temor entre naciones vecinas. El golpe militar en Honduras, el 28 de junio de 2009, generó alarma en Centroamérica y en toda la región.

El aumento de compras de armas en buena parte de los países suramericanos y en algunos centroamericanos suscita preocupación para la seguridad regional, pues aunque los respectivos gobiernos presentan las nuevas adquisiciones como una modernización de equipos, éstas son percibidas por muchos sectores como una carrera armamentista emprendida por vecinos que mantienen diferencias o tensiones recíprocas (Chile y

Perú, Venezuela y Colombia, Bolivia y Perú). Brasil incrementa la adquisición de armamento en razón de su ascenso como poder emergente internacional. Chile ha aumentado sus compras de armas y aviones puesto que los militares siguen teniendo una gran influencia en la nación y porque un porcentaje de la renta del cobre está constitucionalmente asignada a la defensa. Perú lo hace en respuesta a Chile por el litigio en curso. Venezuela se rearma con el argumento que se prepara para defender el proyecto bolivariano. Colombia, que se ha armado para hacerle frente a su conflicto interno, empieza a pensar en mejorar la defensa ante las amenazas de Chávez. Y hasta Bolivia ha pedido a Rusia crédito para la compra de armas.

Respecto a la seguridad transnacional, las dificultades de la región son mayúsculas. El narcotráfico y el crimen organizado afectan a todos los países del hemisferio con diferente intensidad pero con idéntica capacidad letal como parecen mostrarlo los índices de muertes violentas, la violación de derechos humanos, el número de secuestrados y la victimización de jóvenes. La incorporación de la mayoría de la región a las rutas internacionales dedicadas al narcotráfico, el auge en el área del comercio de armas livianas vinculado al emporio de las drogas y el relativamente fácil lavado de activos, muestran que toda el área está seriamente aquejada por la expansión del tráfico de drogas y el auge de la criminalidad organizada. Estos fenómenos se desarrollan y prosperan en los márgenes que el Estado, la sociedad y el mercado les dejan; aprovechan la debilidad estatal, entrelazan la economía legal y la ilegal y tienen capacidad para vincular a sectores de las elites nacionales y regionales así

como a poblaciones presionadas por sus acciones de fuerza o por la necesidad de recursos.

Suramérica se ha definido como zona de paz y países que tienen desarrollos nucleares (Brasil y Argentina) aseguran que les darán siempre un uso pacífico. Sin embargo, el tema ha empezado a inquietar en razón de las declaraciones de militares nacionalistas de Brasil, así como de un subsecretario de asuntos estratégicos y relaciones internacionales del ministerio de Defensa y del propio vicepresidente de ese país, quienes han dicho que el Estado brasileño ganaría respetabilidad y poder disuasivo si no se contenta con la fuerza submarina ya adquirida y obtiene también poder nuclear. Hay que señalar, sin embargo, que, ante estas insinuaciones, el ministro de Defensa ha reiterado que la constitución brasileña y los compromisos internacionales impiden la fabricación de la bomba. Venezuela, por su lado, ha dicho que avanza con Irán en la construcción de una ciudadela nuclear y en la explotación de uranio con fines pacíficos. Sin embargo, el cuestionamiento de la falta de transparencia y el carácter conflictivo de su gobierno han generado temores en la región. Este tema tendría que ser analizado en el Consejo Suramericano de Defensa.

A pesar de estas declaraciones y temores, hay que resaltar que en la región prima el interés de conservarla como zona de paz. Aunque persiste un contencioso sobre la soberanía de las Islas Malvinas entre Argentina y Gran Bretaña, no hay ningún indicio de que esos países quieran recurrir a la fuerza para zanjarlo. Además, buena parte de América Latina participa en la operación de paz

en Haití o hace otras contribuciones a la seguridad internacional. Y no hay evidencias de que los grupos armados irregulares que recurren a acciones terroristas y tienen nexos transfronterizos, operen con movimientos terroristas de alcance global.

D. Acercamientos y retrocesos en la integración

Una dinámica contradictoria se ha expresado en la última década, en materia de integración.

De un lado, distintas iniciativas de los dos gobiernos que aspiran a ejercer un liderazgo regional, los de Brasil y Venezuela, han estimulado nuevos acercamientos. Chávez lanzó Petroamérica, Petroandina y concretó Petrocaribe y el ALBA. Los dos últimos gobiernos de Brasil han impulsado un acercamiento subcontinental que dio origen a la Comunidad Suramericana, transformada luego en Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y articulada en siete consejos: defensa; lucha contra el narcotráfico; desarrollo social; educación, cultura, ciencia, tecnología e innovación; infraestructura y planeamiento; y energético. Más recientemente, en la cumbre de diciembre de 2008 y, por primera vez en dos siglos de independencia, Lula logró reunir a los 33 gobiernos latinoamericanos y del Caribe, con la reincorporación de Cuba y la propuesta de México de conformar una entidad propia, sin Estados Unidos ni Canadá, a partir del Grupo de Rio.

De otro lado, esas iniciativas se han visto entorpecidas por las tensiones entre disímiles modelos políticos y económicos, que llevan a concepciones diferentes del desarrollo, el mercado, el Estado y la

integración. Así, búsquedas de inserción en la economía global articuladas en torno al libre comercio se enfrentan con estrategias basadas en la convergencia político-ideológica. A pesar de la reiteración durante la última década de discursos en favor de la integración, lo cierto es que se han debilitado los grupos subregionales existentes sin que las nuevas propuestas hayan logrado consolidarse.

El caso más agudo es el de la Comunidad Andina, paralizada por las diferencias antes descritas y por conflictos entre sus países miembros. También han sido evidentes las fisuras en el Sistema de Integración Centroamericano y la CARICOM, pero sobre todo en el MERCOSUR. La concentración del interés y los esfuerzos caribeños en el acceso a los recursos energéticos de Venezuela, ha repercutido en la pérdida de alcance de la Asociación de Estados del Caribe y en el debilitamiento de su intento de construir un Gran Caribe capaz de superar el tradicional fraccionamiento de esa región. La naciente UNASUR también se ha visto cruzada con el aumento de la conflictividad. De hecho, el acuerdo sobre uso estadounidense de bases militares colombianas ha copado la agenda del Consejo Suramericano de Defensa.

En las crisis o parálisis de los grupos de integración y regionalización, a las mutuas distancias y desconfianzas históricas se suman hoy las discrepancias ideológicas entre gobiernos latinoamericanos y caribeños así como los problemas entre países vecinos. Y los nuevos acercamientos latinoamericanos y caribeños no han sido tan fuertes como las discrepancias entre sus gobiernos. La primera década de los años dos mil finaliza

con un aumento significativo de la fragmentación regional en los terrenos de la política, la economía, la seguridad y la defensa.

En el nivel comercial no ha existido ni existe un proyecto homogéneo en América Latina y el Caribe. Las subregiones centroamericana e insular, así como México, tienen aún a Estados Unidos como centro de gravitación de sus importaciones, exportaciones e inversiones. En el nivel económico Suramérica está fragmentada no sólo entre una región andina y el Cono Sur sino en el seno mismo de esas subregiones. Además, en los años dos mil las opciones económicas se han diferenciado. Unos países se muestran más afines a la libertad de mercado, mientras otros se inclinan por una mayor intervención del Estado. Adicionalmente, Centroamérica, así como Chile, Perú y Colombia, han firmado tratados de libre comercio con Estados Unidos. Grupos de integración como la Comunidad Andina, MERCOSUR, el Sistema de Integración Centroamericano y la CARICOM han sentido los impactos de esas diferencias.

E. Disputas y espacios para liderazgos regionales

A pesar de todo lo anterior, América Latina ha ido incrementando su proyección internacional en alguna medida gracias al peso creciente de Brasil -quinta población del mundo y novena economía-, que ha ido llevando paulatinamente a ese país a actuar como potencia regional que aspira a ser reconocido como poder emergente global. De ahí su esfuerzo de reacomodo estratégico en la transición global, hemisférica y regional, así como

su creciente inserción en los círculos del poder mundial. Junto con Rusia, India y China, Brasil hace parte de los denominados BRIC, es miembro destacado del G-20, con India y Suráfrica pertenece a la iniciativa trilateral del Sur (IBSA) y aspira a ser miembro permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

El gobierno de Estados Unidos ha reconocido a Brasil como principal interlocutor en Suramérica y -a pesar de las diferencias, por ejemplo, sobre el tema de Irán- ha mostrado cierto interés en que ese país asuma responsabilidades regionales. Brasil también se ha convertido en productor y exportador de armamento y aviones, industria que pretende impulsar mediante los acuerdos militares estratégicos firmados con Francia. En la última década, más de veinte millones de brasileños han salido de la pobreza, lo que le ha permitido a Brasil transformarse en un país mayoritariamente de clase media, lo que genera un enorme mercado interno. De hecho, esta clase media en expansión es actualmente el motor del crecimiento nacional. A esto se suma que, en los años dos mil, Brasil se ha convertido en un gran inversionista y socio comercial de distintos países de América Latina y el Caribe.

En la transición global y regional, Brasil ha intentado generar su propia área de influencia. Para ello, ha buscado formar coaliciones y mecanismos que le permitan demostrar que puede ayudar a resolver los problemas de la región sin la intromisión de Estados Unidos. De ahí que, para mantener la UNASUR y del Consejo Suramericano de Defensa, Brasil se vea presionado a tomar en consideración las distintas necesidades nacionales y los diferentes

intereses de diversos países de la región. Por el papel conciliador y estabilizador desempeñado al menos hasta 2009, Lula ha conquistado reconocimientos internacionales y ocupa el primer lugar en las encuestas latinoamericanas.

En no pocas ocasiones se ha desarrollado una silenciosa disputa por el liderazgo regional entre un Chávez rupturista, propulsado por los altos precios del petróleo y el descrédito del gobierno Bush, y un Lula conciliador y estabilizador, respaldado por el peso de su país, por los nuevos derroteros económicos, federativos y corporativos en su inserción internacional así como por el interés de jugar un asertivo papel regional y global.

Mientras Chávez amenazaba a unos y otros y llamaba a la confrontación en su país, Brasil hacía contrapeso a la exacerbación de las tensiones regionales. En la crisis boliviana Chávez llamó a multiplicar la guerra de Vietnam por dos o por tres, y ante el golpe de Estado en Honduras convocó al pueblo a la insurrección y se opuso a una salida negociada. Mientras el jefe del Estado brasileño prefirió concretar fórmulas de arreglo entre las partes en conflicto en Bolivia y Honduras. Brasil había tratado de tener simultáneamente relaciones cordiales con los gobiernos de Chávez y Uribe. Pero ante la solicitud del gobierno colombiano a Washington -que cuenta con intereses y estrategias regionales y globales distintas a las de la región- para que aviones, equipos y personal estadounidenses operen desde bases militares situadas en territorio suramericano (a la vez andino y amazónico, caribeño y del Pacífico), el gobierno brasileño percibió que se restringía su papel y sus

iniciativas de acercamiento y autonomía regional. El gobierno brasileño señaló que las amenazas de Chávez a Colombia no son nada frente al peligro que representa tener a Estados Unidos en territorio suramericano. Además, pidió y obtuvo garantías jurídicas por parte del gobierno colombiano.

Ejercer liderazgo regional, mantenerlo y ampliarlo no es tan sencillo. A Chávez lo limitan los problemas internos en su país y en sus aliados así como el creciente rechazo a su necesidad permanente de crear conflicto. Para Brasil las dificultades en la construcción de su liderazgo provienen no sólo de la fragmentación regional sino también del peso de sus propios intereses nacionales y corporativos. No obstante contar con el apoyo nacional para desempeñar un liderazgo político regional, el propio Lula ha reconocido que en su país no es fácil encontrar disposición para asumir los costos económicos y las responsabilidades, incluso militares, que implica un liderazgo de esa naturaleza. Con todo, Brasil ha tenido que ir asumiendo al menos uno de esos costos, el de mejorar los términos de negociación e intercambio energético y comercial que le han reclamado algunos de sus socios y vecinos: Bolivia, tras la nacionalización de la explotación de gas adelantada por Petrobras; Ecuador, que demandó a Odebrecht; y Paraguay, que, en agosto de 2009, logró romper la inercia de treinta años de negociaciones y mejorar la repartición de las ganancias de Itaipú. Tampoco existe consenso en Brasil sobre las responsabilidades que Obama quisiera asignarle al país en la región.

Las dificultades de construcción de liderazgos latinoamericanos y caribeños se pusieron de

presente ante la crisis económica global y frente al nuevo gobierno de Estados Unidos. En la V Cumbre de las Américas, en abril de 2009, la región se movió ante el presidente Obama entre un ajuste de cuentas con el pasado y expectativas de futuro. La mayoría de mandatarios latinoamericanos y caribeños, empezando por Brasil, México y Chile, pretendía evaluar qué tanto interés tenía el entonces nuevo presidente en los temas de la agenda regional y en qué medida se proponía cambiar las relaciones hemisféricas. En cambio, para los gobiernos de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), la reunión ofrecía un excelente escenario mediático para ajustar cuentas con Estados Unidos y confrontar al sistema interamericano.

Aunque países como Cuba o México habían tenido en el pasado un papel activo en temas específicos, ambos se encuentran en encrucijadas internas que limitan sus iniciativas actuales, debido a la transición en la isla y a la grave situación de corrupción y guerra promovida por el crimen organizado, en México. Entonces, más que para un liderazgo hegemónico, en América Latina y el Caribe hay espacio para la construcción de múltiples iniciativas sectoriales o temáticas encabezadas por uno u otro país.

F. Deterioro de la hegemonía estadounidense

En medio de los cambios globales, la hegemonía estadounidense ha perdido paulatinamente asidero en la región. De una cercanía histórica con Estados Unidos, la región ha pasado a dar muestras

de su descontento con ese predominio. Bolivia y Venezuela expulsaron en 2008 al embajador de Estados Unidos; Bolivia expulsó, además, la agencia antidrogas estadounidense, DEA. Brasil impulsó el Consejo Suramericano de Defensa, el cual tomó forma en diciembre de 2008 y tiene interés en demostrar que puede ayudar a resolver algunos de los problemas de la región sin la intromisión de Estados Unidos. Varios países latinoamericanos y del Caribe ya no compran armamento a Estados Unidos; más bien han aumentado y diversificado sus adquisiciones en países asiáticos.

Estas dinámicas muestran el debilitamiento de los dictados tradicionales de Estados Unidos en América Latina. A nivel político esa nación no muestra mayor interés en seguir siendo la potencia responsable de la estabilidad. En lo comercial Estados Unidos se concentra en Asia Pacífico. Sin embargo, y en contravía con estas tendencias, la fuerza militar ha adquirido una importancia preponderante para Estados Unidos en los últimos 15 años. Así lo evidencia la reactivación del Comando Sur, administrado por el Pentágono, y de la Cuarta Flota, el 1 de julio de 2008, tras 58 años de cierre. Esta reactivación se atribuye en Washington al propósito de mejorar la capacidad operativa de Estados Unidos frente al narcotráfico y los desastres naturales, así como de supervisar las tareas de sus unidades en América Latina y el Caribe. Es importante destacar, sin embargo, que la presencia militar estadounidense hace parte de un proyecto que va más allá de la región. El gobierno de Barack Obama podría ofrecer una oportunidad de redefinición de esa presencia y de las instituciones hemisféricas.

Ahora bien, mientras declina la doctrina Monroe, otros actores aumentan su presencia regional. Ante todo, crece la influencia económica de China, que ha jalonado el crecimiento económico de varios países de la región y les ha generado altos ingresos por el aumento de los precios de productos energéticos, mineros y agrícolas. Retorna Rusia con la venta de armamento. Y en el escenario aparece Irán con instrumentos político-militares. India y Suráfrica se aproximan a la región en el campo energético. Francia y Brasil realizan acuerdos militares estratégicos.

Teniendo en cuenta el cambiante panorama global y el declive de la hegemonía estadounidense, acelerados ahora por la crisis económica estadounidense y mundial, la región requiere de gran capacidad de adaptación, para lo cual es esencial la construcción de consensos en los distintos países y en la escala regional a partir de las distintas situaciones e intereses existentes. Aquellos países que construyan acuerdos internos sobre los grandes objetivos nacionales, resuelvan sus problemas internos, consoliden su institucionalidad democrática y ajusten su estrategia de política exterior, podrán aprovechar mejor los espacios que abre el nuevo contexto para el fortalecimiento de sus nexos intrarregionales y para la diversificación de sus relaciones internacionales.

III. Contexto colombiano interno y transfronterizo

La problemática fronteriza, la vecindad y la integración regional han sufrido en la última década cambios sustantivos, fruto tanto de la confrontación

armada interna como de sus articulaciones transfronterizas, por lo que requieren una consideración particular.

A. Problemática fronteriza

Las zonas fronterizas de Colombia, que se extienden a lo largo de 6.342 kilómetros de líneas limítrofes terrestres, no son homogéneas. Conforman distintos ámbitos según sean sus interacciones geográficas, ambientales, socioculturales, administrativas, económicas y de seguridad. De esas zonas hacen parte los sistemas naturales de selva húmeda tropical, que unen a Colombia a través de la Amazonia con Venezuela, Brasil, Perú y Ecuador, y, a través del Chocó biogeográfico, con Panamá y Ecuador. Además, Colombia comparte con Venezuela los ecosistemas de sabana de la Orinoquia, y las cordilleras andinas vinculan a Colombia con Ecuador y Venezuela. En todos esos ámbitos se encuentran zonas de gran biodiversidad, convertidas en reservas naturales por parte de los estados implicados, las cuales requieren manejos conjuntos puesto que se trata de ecosistemas compartidos.

Buena parte de esos territorios no cuentan con fácil acceso desde el interior del país y están poco poblados, salvo tres puntos conurbanados, uno con Venezuela, otro con Brasil y uno más con Ecuador. A las fronteras se encuentra ligado aproximadamente el 14% de los habitantes de Colombia. La mayoría de estas poblaciones mantiene nexos cotidianos con sus vecinos, sea informales y de sobrevivencia, comerciales, de tránsito o de carácter étnico como sucede con las comunidades indígenas y afrodescendientes, que en ciertos espacios habitan

en ambos lados de la línea limítrofe. Algunas de estas comunidades se reclaman binacionales o asumen varias nacionalidades como sucede en las triples fronteras donde Colombia se encuentra con Brasil y Venezuela, con Brasil y Perú o con Perú y Ecuador. Su "nacionalización", así como la tarea de representar una cierta presencia del Estado en esos territorios, le fue confiada, desde el siglo XIX hasta bien entrado el siglo XX, a misiones militares o religiosas.

En el relativo abandono que padecen las zonas de frontera colombianas, el centro político se ha visto ciertamente condicionado por una geografía abrupta, atravesada por las tres formidables ramas de la cordillera andina y por las selvas de la Amazonia, la Orinoquia, el Pacífico y el Darién, pero también por la configuración andina y centralista que fueron adoptando el Estado y la Nación. Bogotá mantuvo una especie de nexo colonial con ese tercio del territorio nacional mientras concentraba su atención en las zonas más pobladas del país, en particular las andinas, que se debatían en incontables guerras. Para el resto del territorio colombiano, y en especial para las fronteras, los cacicazgos locales en su articulación con los partidos, han jugado un cierto papel de vinculación e intermediación con el Estado a través del clientelismo y de la fuerza.

La mayor parte de las zonas fronterizas ha permanecido relegada a la condición de periferia de la Nación. Periódicamente se han visto sometidas al vaivén de actividades extractivas realizadas casi siempre de forma ilegal: la explotación de la quina, el caucho, las pieles, las especies vegetales y

animales, el oro, el petróleo, el carbón, la coca. Sus fugaces bonanzas han atraído masas empobrecidas o expulsadas del interior del país, en búsqueda de refugio frente a las tensiones producidas por una estructura muy concentrada de la propiedad rural. Tales bonanzas no han dejado redes locales y regionales de poder, que articulen esas zonas a la construcción de la Nación y del Estado o que faciliten su desarrollo. Más que una presencia de instituciones bien implantadas, dotadas con el respectivo personal administrativo, capaces de administrar justicia, de promover procesos económicos y sociales, y respaldadas por unas fuerzas de seguridad que cuenten con el legítimo y exclusivo control de la fuerza, existen hoy en algunas de esas zonas personajes y grupos irregulares que ejercen su propia ley.

Esta frágil articulación de territorios y poblaciones al Estado nacional y la ausencia de una adecuada regulación institucional dieron lugar a procesos de colonización desordenados, a bonanzas ilegales, a mala utilización de los recursos transferidos desde el centro político, a desigual distribución de las regalías provenientes de la explotación de sus recursos naturales, a corrupción y apropiación de los recursos públicos. En estas condiciones se fue creando el escenario favorable para la implantación de los tres grandes ejes de la confrontación armada contemporánea: las guerrillas, los paramilitares y el narcotráfico.

Muchos ámbitos fronterizos se hallan parcialmente desconectados del resto de Colombia, muy ligados con las poblaciones de países vecinos y crecientemente articulados con flujos ilegales y redes delictivas globales. Este no es un fenómeno

exclusivamente colombiano. También ocurre en las zonas fronterizas de países vecinos, que tampoco han logrado contar con una adecuada presencia estatal ni obtener un lugar en la construcción de su Nación. Sin embargo, al ser uno de los países andinos más extenso, con prolongadas áreas limítrofes, y uno de los que ejerce un menor control territorial sobre ellas, Colombia ha ido convirtiéndose en el país de mayor complejidad y problemática fronteriza. Esta situación se ha agravado, desde mediados de los años noventa, con la agudización de la confrontación armada en algunas zonas de frontera, en particular en las zonas colindantes con Ecuador, Venezuela y Panamá, que sirven de refugio a fuerzas y redes ilegales.

De hecho, la débil integración nacional y la precaria presencia del Estado colombiano han permitido que, desde mediados de los años noventa, la confrontación armada convierta varios ámbitos de frontera en corredores estratégicos en disputa generando así efectos en países colindantes. El conflicto ha estimulado también interacciones de las poblaciones vecinas con actores y dinámicas del conflicto y de la economía de la droga. Redes transnacionales articulan a distintos sectores de las zonas fronterizas colombianas o de países contiguos a flujos de drogas, precursores y dineros ilegales, o a contrabandos de armas, explosivos, gasolina, etc. Estos nexos han avanzado más rápidamente que los esfuerzos que realiza el Estado por hacer presencia en esas zonas a través del reconocimiento y la regulación de los territorios indígenas y de comunidades afrodescendientes, así como por medio de la creación de parques nacionales; los vínculos ilegales o criminales se han desplegado,

además, con mayor rapidez que los programas de desarrollo fronterizo impulsados por los procesos de integración regional. Así se ha ido creando el contexto propicio para una ambigua regionalización del conflicto colombiano.

Varias iniciativas estatales han tratado de hacerle frente a la problemática fronteriza. En los ochenta se conformó una consejería presidencial que proyectó una ley de fronteras. La Constitución de 1991 otorgó a todas las zonas fronterizas la condición político administrativa de departamentos, que hasta entonces hacían parte de unos indefinidos "territorios nacionales" y como tales recibieron el nombre, primero, de comisarías y, luego, de intendencias. Desde entonces, existen en Colombia trece departamentos con ochenta municipios fronterizos. A vastas extensiones de frontera se las sustrajo del mercado y se les asignó un manejo especial, acorde con su calidad de territorios de comunidades indígenas o negras, y de reservas ambientales, pero el Estado no ha acompañado la consolidación de ese proceso, que enfrenta múltiples interferencias.

Después de la Constitución de 1991 se formuló una ley (191 de 1995) y se crearon unos regímenes especiales (zonas especiales de exportación), un mecanismo (Comisión Intersectorial de Integración y Desarrollo Fronterizo, creada en 2001) y una política de integración y desarrollo (Documento CONPES 3155 de 2002). La ley y los regímenes fueron pensados a partir de los tres ámbitos fronterizos más poblados y que han alcanzado ya un relativo desarrollo, pero no sirvieron siquiera para esos ámbitos. La Comisión, diseñada para orientar la

ejecución de la política de fronteras y la acción de una multiplicidad de entidades que tienen incidencia en ellas, ha tenido un funcionamiento irregular e irrelevante. La Cancillería ha tratado de aplicar la política con el "Plan fronteras", diseñado en 2003, que genera visitas y acciones sociales para reforzar las relaciones con las comunidades y fortalecer el tejido social y la gobernabilidad fronteriza. El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 ha puesto como primero entre seis objetivos de la política exterior, el desarrollo integral en las fronteras. Todos éstos son avances importantes pero insuficientes ante la magnitud de la problemática, y aún no configuran una política estatal e integral para las fronteras.

B. Relaciones con los vecinos

Fuera de los nexos fronterizos y de los flujos migratorios colombianos -a Venezuela primero y luego a Ecuador y Panamá-, las relaciones de Colombia con sus vecinos terrestres carecieron durante la mayor parte del siglo XX de contenido económico y político significativo. En cambio, se vieron constreñidas por las tensiones que había dejado la delimitación y por la débil articulación de las zonas de frontera al resto de la nación. Sólo en los años noventa, con motivo de la reactivación de la integración andina, aumentaron los flujos comerciales y los contactos entre los gobiernos centrales de la subregión. Pero la agudización de la confrontación armada y los cambios políticos ocurridos en esos países vecinos tuvieron sustantivos efectos negativos en las relaciones de vecindad.

Con Perú y Panamá se ha producido una mayor convergencia reciente en razón de las opciones

políticas similares de sus gobiernos. No obstante esas coincidencias, en Panamá ha venido creciendo el malestar de amplios sectores de la población por el aumento de la migración de colombianos, por efectos del conflicto colombiano que provoca desplazamientos, y por lo que perciben como presión colombiana por el destaponamiento del Darién. Vale la pena revisar lo ocurrido, en particular con los países con los que han existido mayores divergencias en la última década: Venezuela, Ecuador y Brasil.

En la década de los dos mil han predominado las tensiones en la relación **colombo-venezolana** por la permanencia de la lógica dicotómica de la Guerra Fría, de ruptura total o alineamiento completo con Estados Unidos, por parte de los gobiernos de los dos países. Asimismo, por el objetivo del gobierno bolivariano de incidir sobre el conflicto de Colombia, país al que considera decisivo para la consolidación y extensión del proceso bolivariano, por ser su mayor vecino, el más grande país andino y el más cercano a Washington. Entretanto, desde Colombia se ha querido preservar la condición de gran exportador a Venezuela, haciendo caso omiso de que el comercio está atravesado por la política.

En esa relación es posible diferenciar tres fases. La primera, 1999-2002, que podemos calificar como de tensiones incipientes -por la neutralidad del gobierno venezolano ante el conflicto colombiano y la resistencia colombiana a aceptar los cambios en Venezuela- llevó a la diplomacia del micrófono con la suspensión de reuniones presidenciales, de cancilleres, de comisionados presidenciales, de militares, de funcionarios y con los llamados a los

embajadores a retornar a sus capitales. La segunda, de 2004 a noviembre de 2007, luego de superar el caso Granda, fue de acercamiento cooperativo mutuamente ventajoso. Se revivieron entonces proyectos fronterizos de enorme importancia para los dos países y se formularon megaproyectos como el gasoducto binacional (inaugurado el 12 de octubre de 2007), la conexión energética con Panamá y el poliducto de Venezuela hacia el Pacífico y Asia pasando por Colombia. También incluyó mutuos guiños electorales y acuerdos de seguridad. En el contexto de mutuo entendimiento, ante la creciente presión nacional e internacional en favor del acuerdo humanitario, pasando por alto las simpatías políticas de Chávez y confiado en su propia habilidad, Uribe lo aceptó, en agosto de 2007, como facilitador del acuerdo humanitario. La tercera fase, de abierta confrontación, comenzó luego del acto descortés de Uribe por el cual depuso a Chávez de sus funciones, y de la dura respuesta de éste otorgándole beligerancia a las guerrillas y amenazando con intervenir a favor de Nicaragua en su disputa con Colombia. Continuó con el aprovechamiento del bombardeo al campamento guerrillero en territorio ecuatoriano el 1 de marzo de 2008 para expulsar al embajador colombiano, cerrar la embajada venezolana en Bogotá, cancelar las relaciones diplomáticas y comerciales, movilizar batallones a la frontera con Colombia. Prosiguió luego de la cumbre del Grupo de Río celebrada en Santo Domingo el 7 de marzo 2009, con un restablecimiento de relaciones diplomáticas, un acercamiento frágil y una agenda mínima controlada por los dos presidentes; siguió con la congelación de la relación y el bloqueo comercial ordenado por Chávez a raíz de las negociaciones

del gobierno colombiano con Estados Unidos, y ha llegado hasta a amenazas militares.

La relación colombo-ecuatoriana, luego de haber vivido un buen siglo veinte, en cuya década final se diversificaron la agenda y los mecanismos de vecindad con la reactivación de la integración andina, ha vivido dos grandes momentos en los años dos mil. De 2001 al 1 de marzo 2008, las migraciones, los efectos del conflicto colombiano (desplazamientos y presencia guerrillera), las políticas del gobierno para hacerle frente como las fumigaciones, fueron ampliando las divergencias, y aunque hubo ocasionales acercamientos, éstos no lograron revertir las tensiones. El primer intento, en 2002, se generó por presiones locales y andinas que llevaron a la redefinición de la ZIF y la reestructuración de la Comisión de Vecindad. El segundo se produjo a finales de 2005 con la aceptación colombiana de suspender las fumigaciones que permitió un cooperativo año 2006, interrumpido por la reanudación de las aspersiones contra los cultivos de coca. Un nuevo acercamiento se produjo en enero de 2007, entre un Uribe reelegido y un Correa recién electo, quienes acordaron poner en marcha una comisión y un estudio sobre los efectos del glifosato, pero el acuerdo fue rechazado en Ecuador. Con una nueva suspensión de las fumigaciones al final de ese año, recomenzaron los acercamientos al punto que el presidente colombiano fue el único en asistir en noviembre de 2007, a la instalación de la Asamblea Constituyente ecuatoriana, y el gobierno colombiano aportó recursos para atención humanitaria y desarrollo alternativo a los cultivos ilícitos. Por su parte, Correa cuestionó el secuestro, no aceptó la solicitud de Chávez de declarar beligerante a las

FARC ni de establecer un pacto militar con Venezuela, y levantó la exigencia del pasado judicial a los colombianos. Los dos gobiernos acordaron suscribir el aplazado plan de desarrollo de la ZIF, fijaron el 18 de abril para una reunión de cancilleres y para una cumbre presidencial que se realizaría el 20 de mayo de 2008, en el marco de la Comisión de Vecindad. Pero los acontecimientos de Angostura y su mal manejo por parte del gobierno colombiano se llevaron por delante esos y otros compromisos.

Las divergencias con Ecuador se acrecentaron debido a la percepción de arrogancia y menosprecio con el que sienten que Bogotá asume los reclamos de Quito, a una mirada distinta del conflicto colombiano según la cual el Plan Colombia sería la causa de su agudización. Sectores ecuatorianos han visto la acción de las FARC como una justificada oposición a Estados Unidos y no se han cuestionado sobre su incursión en distintos territorios y comunidades para ponerlos al servicio de su economía y estrategia de guerra. Tampoco han visto que por necesidad de supervivencia, por interés o convicción, sectores de su país han terminado implicándose en dinámicas que nutren la confrontación colombiana. Con percepciones tan distintas sobre lo que para cada uno constituye una amenaza, ha primado la mutua recriminación gubernamental y las percepciones negativas de ambos países acerca de su vecino. Los acercamientos intergubernamentales tendientes a la normalización de la relación diplomática no podrían, pues, reducirse al terreno diplomático, que ha mostrado ser el más frágil.

La relación **colombo-brasileña**, fuera de los nexos informales entre poblaciones fronterizas,

había sido la de vecinos distantes, desconocidos y mutuamente temerosos. Más que un aumento de la confianza mutua, la agudización de la confrontación armada colombiana desde fines del siglo xx, las interacciones que con ella se tejen desde Brasil, los nexos irregulares en ambos lados con la problemática de las drogas y la delincuencia transfronteriza, aumentaron a tal punto los mutuos temores a comienzos de la última década, que se hizo indispensable una aproximación recíproca. Así, sólo en la primera década de los años dos mil, Colombia y Brasil han empezado a acercarse, motivados, del lado colombiano, por la urgencia de los problemas de seguridad, y, del lado brasileño, por el interés geopolítico global, así como por el interés de ambos en el comercio y la inversión recíproca.

Aunque entre los dos países han existido significativas discrepancias en materia de seguridad, que se han explicitado en algunos momentos -como con el traspaso de la frontera por parte del ejército colombiano para repeler el ataque de las FARC a Mitú o la no extradición a Colombia de los voceros de ese grupo guerrillero en Brasil- las cancillerías han llegado a fórmulas diplomáticas de entendimiento y han puesto en marcha una Comisión de Vecindad e Integración que ha ayudado al acercamiento mutuo y a la construcción de una agenda binacional. Las reuniones de presidentes, de ministros de Defensa y de altos mandos militares han generado acuerdos que muestran un compromiso de mayor cooperación fronteriza y de combate conjunto a distintas formas de criminalidad organizada. Tales acuerdos han facilitado el funcionamiento tanto de la comisión mixta antidrogas como de mecanismos de cooperación y coordinación judicial, aérea y

militar, de ejercicios combinados e intercambio de información en tiempo real, y de conversión de la empresa Embraer en proveedor de la fuerza aérea colombiana. También en diversos ámbitos multilaterales ha existido un mutuo interés de ampliar la interacción y las coincidencias. En el marco de las cumbres presidenciales suramericanas convocadas por Brasil y de los proyectos de integración física de IIRSA se ha propuesto la interconexión fluvial e interoceánica y se ha formulado el proyecto de conformar un corredor intermodal Belemdo Pará - Tumaco. Aunque este plan no ha tenido grandes desarrollos, si garantizara los derechos de sus moradores y los involucrara en el proyecto, podría ayudar a comunicar zonas fronterizas que tienen limitadas alternativas productivas, débil presencia institucional y baja calidad de vida, lo que las hace presa fácil de actividades ilícitas.

A pesar de las dificultades que aún subsisten, la amplia gama de reuniones, acuerdos y mecanismos, junto con la conformación de UNASUR y del Consejo Suramericano de Defensa, han reforzado la relación entre Brasil y Colombia. Cada país ha adquirido para el otro una significativa relevancia y ambos gobiernos han comenzado a hablar de su interés de construir una relación especial. Brasil adquirió una mayor significación para Colombia por su creciente peso regional y global y con la expectativa no muy satisfecha de que jugará un papel en la distensión de las relaciones con los vecinos. Los nexos de Colombia con Estados Unidos, su relación con Venezuela y los mercados colombianos, interesan particularmente en la nación carioca por su incidencia en sus pretensiones regionales y globales.

Las relaciones comerciales entre Colombia y Brasil han sido escasas. En el nivel fronterizo prevalecen economías de subsistencia. El intercambio comercial obtiene allí cierto dinamismo con los productos que llegan del interior de Colombia, Brasil o Perú. Así mismo, el turismo, la artesanía, la explotación de maderas y frutas amazónicas generan algunos pequeños circuitos comerciales regionales. Pero los intercambios comerciales entre los grandes centros productivos de los dos países apenas sobrepasan el 1% de las exportaciones de cada lado y son deficitarios para Colombia. El primer acercamiento entre ambos países los llevó a pasar de ser fuertes competidores como productores y exportadores de café, a emprender una ofensiva diplomática conjunta para recuperar los precios internacionales del grano en los años dos mil. Tal acercamiento quedó encuadrado por el acuerdo de complementación económica N° 59 CAN - MERCOSUR, que desde 2005 liberó el comercio para el 24% de los productos colombianos e hizo surgir iniciativas para su mutuo aprovechamiento a partir de estudios sobre el potencial exportador de cada país, el interés en alianzas estratégicas o inversiones cruzadas, las macrorruedas de negocios y la creación, en 2003, de un mecanismo bilateral con el fin de acercar a inversionistas y exportadores. Los resultados de estos esfuerzos en el campo comercial y de inversión muestran que, en los últimos cinco años (2004-2008), Brasil aumentó un 200% sus exportaciones a Colombia (en 2008 llegaron a 650 millones dólares), casi todas de origen industrial. Por su parte, las ventas colombianas a Brasil se duplicaron a partir de 2007, en su mayoría con productos primarios (carbón y petróleo). Aunque el déficit comercial se dobló para Colombia, de alguna manera se ha visto parcialmen-

te compensado por el aumento de las inversiones brasileñas en la industria aérea, energética, minera, el acero, la metalmecánica y los astilleros. La inversión colombiana en Brasil también ha crecido en el terreno de la interconexión e infraestructura eléctrica y con la implantación de un ingenio azucarero. Con todo, persisten no pocas dificultades estructurales para el comercio colombo-brasileño. Asimetrías y no complementariedad entre los aparatos productivos, intercambio comercial lento y sin libre tránsito, poca transparencia en procedimientos aduaneros, barreras para-arancelarias, engorrosos trámites de exportación y sistema tributario, falta de infraestructura fluvial dado el carácter selvático de la amplia frontera lleva a que el transporte de mercancías se haga por vía marítima o aérea, lo que aumenta los costos.

Seguridad y comercio han ido acercando a las dos naciones pero el reciente acuerdo militar de Colombia con Estados Unidos para el uso estadounidense de bases militares colombianas, ha hecho renacer la mutua desconfianza. El fin de la base de Manta había sido visto en Brasil como una victoria regional. Por eso, distintos sectores brasileños miran el acuerdo entre Colombia y Estados Unidos como una posible obstrucción a las responsabilidades que el presidente Barack Obama le había reconocido a su país en la región, a su proyección de poder y a las aspiraciones suramericanas de mayor autonomía. Les aparece como un riesgo de ser monitoreados por las fuerzas estadounidenses, de fortalecimiento de las fuerzas armadas colombianas que ya ocupan el segundo lugar después de las de Brasil, y una competencia indeseada para la venta de armas brasileñas a Co-

lombia. Además, en el imaginario brasileño sigue existiendo el temor a una internacionalización de la Amazonia o incluso a intervenciones militares en ella, lo que ha llevado a que el ejército brasileño desarrolle planificaciones estratégicas para resistir eventuales invasiones en esa gigantesca área. Desde ese temor se mira a Colombia y a la presencia de Estados Unidos en su territorio. Pero, aunque hayan renacido los temores mutuos, hay necesidad y posibilidades para reencauzar la relación. Un permanente diálogo bilateral al más alto nivel político se hace imprescindible. A Colombia y a Brasil les conviene que no haya carrera armamentista en la región con el fin de consolidar una Suramérica en paz y desnuclearizada. Por su parte, Colombia necesita reequilibrar la relación con Estados Unidos. Los Consejos Suramericanos de Defensa y Narcotráfico pueden ayudar en ese sentido. A partir de los acuerdos con Brasil y con su apoyo, Colombia puede avanzar en medidas de reconstrucción de confianza con Ecuador, en mecanismos de control de riesgos frente a Venezuela y de disolución de las percepciones venezolanas de amenaza desde Colombia. Resultaría de ayuda para la relación binacional la incorporación plena de Colombia en las dinámicas suramericanas y el acompañamiento de Brasil a la búsqueda de soluciones al conflicto. No obstante, la intensificación de la relación ha sido hasta ahora meramente intergubernamental y comercial. Al irse ampliando la agenda binacional, se irían abriendo también diversos espacios a distintos actores de ambos países que pueden ayudar a un acercamiento más estrecho.

Si bien, a fines de los años ochenta, Colombia y las naciones colindantes conformaron comisiones

de vecindad, militares y de cooperación, esos mecanismos no fueron suficientes para impedir que el desinterés se trastocara en temor entre sectores estatales, políticos, sociales y académicos vecinos. Los gobiernos colombianos que coincidieron con la agudización de la confrontación armada, se limitaron a exigirle a los vecinos actuar con el supuesto de que la seguridad de Colombia es su seguridad, pero desconociendo sus percepciones y necesidades, que no son en todo coincidentes. Además, al pasar por alto las opciones distintas de los países vecinos y adoptar el discurso antiterrorista y antidrogas de la administración Bush, el gobierno colombiano no sólo no logró hacerles más comprensible la evolución del conflicto interno sino que se enajenó su voluntad y confianza.

En las naciones vecinas surgió un fuerte rechazo a la política de seguridad aplicada por los últimos gobiernos colombianos para hacerle frente a la guerra interna, porque ésta militarizó algunos ámbitos fronterizos en la perspectiva de la lucha contra las drogas y la subversión, y porque a través del Plan Colombia introdujo a Estados Unidos en el conflicto, justo cuando la mayoría de países colindantes está buscando una mayor autonomía frente al hegemon. La estrategia del gobierno colombiano ha sido percibida entonces como una amenaza a sus proyectos, que trajo, además, a América Latina, guerras globales como la antiterrorista. Las acciones unilaterales de Colombia en Venezuela en torno al caso Granda, y en Ecuador, con el bombardeo al campamento de "Reyes", condenado por el Grupo de Río y la OEA, son percibidas en la región como una clara demostración de que el gobierno de Colombia aplicó la doctrina Bush. El intento de

un ministro de Defensa y de las Fuerzas Armadas de Colombia, de convertir en principio de política internacional de Colombia la llamada "legítima defensa", o sea, el presunto derecho de un país a entrar con armas en territorio ajeno con el propósito de neutralizar las amenazas a su seguridad, ha contribuido al rechazo de cualquier cooperación con el gobierno colombiano.

El aumento de la problemática de seguridad y migración ha generado problemas y costos a los países vecinos. Sus gobiernos se han visto obligados a atender asuntos humanitarios y aumentar el pie de fuerza en la frontera. Bien sea por una mayor afinidad política con la guerrilla o por el deseo de escapar a mayores costos de toda índole, en ocasiones estos gobiernos han hablado de neutralidad frente al conflicto o han tomado al respecto posiciones contrarias a las del gobierno de Colombia. Así, por ejemplo, el presidente boliviano de Venezuela ha equiparado al gobierno elegido de Colombia con las guerrillas, para las cuales pidió carácter beligerante, y desde Ecuador se ha rechazado cualquier acción coordinada o conjunta con Colombia, que es percibida como una forma de involucramiento en el conflicto.

Ante las continuas denuncias de apoyos a las guerrillas desde Venezuela y Ecuador, que -a diferencia de lo ocurrido con Perú, Panamá o Brasil- no pudieron ser previamente procesadas con sus gobiernos debido a las tensas relaciones intergubernamentales y a la parálisis de los mecanismos de vecindad, la comunicación quedó restringida a la calculada filtración mediática de archivos o videos. En Colombia, inmediatamente se conocen

esos documentos guerrilleros se tiende a darlos por ciertos, y parece como si se creyera que ellos basten para condenar a los gobiernos sindicados y que terminen por acallar sus reclamos y críticas a la política colombiana.

En medio de esas opciones distintas y de la acumulación de tensiones, Colombia ha vivido desde finales de 2007 una prolongada crisis diplomática, que ha implicado el congelamiento o ruptura de relaciones oficiales por parte de tres gobiernos bolivarianos de naciones vecinas: Venezuela, Nicaragua y Ecuador. La tensión ascendente con Venezuela y Ecuador se agravó, a mediados de 2009, con las negociaciones adelantadas por el gobierno de Colombia con el Pentágono para el uso de bases nacionales -aéreas, navales y del ejército- por parte de Estados Unidos. Estos dos países catalogaron el posible acuerdo como una amenaza contra sus procesos políticos y factor de desestabilización regional, y Chávez anunció que marcaría el comienzo de una guerra en Suramérica. Ya hemos visto cómo este acuerdo militar también deterioró las relaciones con Brasil.

La superación de la tensión es fundamental dado que las relaciones de vecindad se han vuelto cruciales para que Colombia resuelva la confrontación armada, propicie el desarrollo y la articulación de las zonas fronterizas, y se inserte en el contexto regional.

C. Integración, concertación y cooperación

Colombia ha asumido compromisos y obligaciones en ocho agrupaciones subregionales que

corresponden a las múltiples pertenencias nacionales como país andino, caribeño, amazónico, del Pacífico, suramericano, latinoamericano. Una de esas agrupaciones es propiamente de integración (Comunidad Andina), una más quedó reducida a un área de libre comercio (Grupo de los Tres G-3, aunque Colombia ha firmado acuerdos de complementación económica y liberalización comercial con Centroamérica y el Caribe insular). Otros son mecanismos de concertación regional (Grupo de Río y UNASUR). La mayoría de los organismos constituyen espacios de cooperación (Asociación de Estados del Caribe, Organización del Tratado de Cooperación Amazónica, Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica, Iniciativa de la Cuenca del Pacífico Latinoamericano). Toda esa participación colombiana en los organismos subregionales o regionales no se ha correspondido con una política nacional coherente y persistente que distinga y aproveche la especificidad de cada uno de esos procesos y evite la adopción de compromisos sobrepuestos, como ya sucedió, por ejemplo, en las negociaciones del área de libre comercio del G-3, con México y Venezuela, que perforaron el arancel andino.

En Colombia no se ha adoptado una definición sobre lo que se entiende por integración, de modo que permita precisar su alcance con respecto a la inserción internacional en el contexto regional y global. Más bien se han producido aproximaciones diferentes por parte de los ministerios de Comercio y de Relaciones Exteriores. Mientras el primero la reduce al libre comercio, el segundo la amplía a un esfuerzo multidimensional más profundo.

La Comunidad Andina, afectada por opciones y realidades nacionales de naturaleza política y económica distintas y por el deterioro de las relaciones bilaterales, recibió un duro golpe con la firma de los Tratados de Libre Comercio (TLC) bilaterales de Perú y de Colombia con Estados Unidos, que apuntan en dirección contraria de muchos de los acuerdos subregionales sobre distintos asuntos como, por ejemplo, la propiedad intelectual. Pero también ha resultado muy afectada con la salida de Venezuela, las vacilaciones de Bolivia y las amenazas de retiro de Ecuador. Estas circunstancias han generado en el país interrogantes sobre qué hacer frente a la CAN. Algunos sectores se inclinan por liquidar ese patrimonio de cuarenta años de acuerdos, instituciones y regímenes, que, si bien no siempre han funcionado o han funcionado mal, en muchas ocasiones como las actuales, de divergencias y rupturas de relaciones diplomáticas, han permitido a los gobiernos de la subregión gestionar asuntos fronterizos, sociales o ambientales, y podría ayudar a mejorar las condiciones de una negociación nada fácil con Brasil y el MERCOSUR.

La concertación política interestatal en el Grupo de Río venía sufriendo una crisis progresiva inducida por el exceso de retórica, la incapacidad para definir prioridades, la imposibilidad de convertir lo concertado en actuaciones concretas en organismos multilaterales o en negociaciones internacionales. Sin embargo, ese grupo fue el escenario que permitió un cierto acercamiento entre los presidentes de Colombia, Venezuela, Ecuador y Nicaragua en un momento de grave tensión.

En cuanto a la cooperación, aunque Brasil comparte con otros siete países -Bolivia, Colombia Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela- la Amazonia, y existe el Tratado de Cooperación Amazónica (TCA) desde 1978, transformado en Organización en 1995, la OTCA más parece un instrumento de relación bilateral de Brasil que de actuación conjunta en defensa de la selva tropical. Además, Brasil asume el tema amazónico como un asunto particular, continúa con una grave deforestación y se niega a aceptar metas de disminución de emisiones con el argumento que deberían ser aplicadas a las naciones desarrolladas como responsables de la mayor producción de gases contaminantes.

Hay que destacar la vinculación de Colombia -en noviembre de 2004 como observadora, y en julio de 2006 como miembro pleno- al Plan Puebla-Panamá, el cual se transformó en 2008 en el proyecto de integración y desarrollo de Mesoamérica. Este proyecto le permite a Colombia hacer parte de la interconexión entre Suramérica y los ocho países mesoamericanos (Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, y Panamá), cooperar en su calidad de país del Caribe Occidental como lo ha hecho con la entrega de plantas de biocombustibles y la transmisión de experiencias sobre producción, transformación, distribución y comercialización de etanol y biodiesel a países centroamericanos.

También es encomiable la participación de Colombia en la Iniciativa de la Cuenca del Pacífico Latinoamericano o Arco Pacífico, que en sus foros ministeriales (Cali, enero de 2007; Lima, agosto de

2007; Cancún, abril de 2008; Santiago, octubre de 2008; Panamá marzo de 2009) y en la primera cumbre presidencial (San Salvador, octubre de 2008), ha ido convirtiéndose en un mecanismo informal y flexible de diálogo, concertación y consulta entre sus once miembros (México, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Colombia, Ecuador, Perú y Chile), en búsqueda de una mayor articulación comercial y financiera con la Cuenca del Pacífico, de gran peso internacional por su potencial productivo y tecnológico.

En cambio, en las agrupaciones de cooperación, los sucesivos gobiernos colombianos no han vinculado a sectores como los gobiernos y las comunidades fronterizas, lo que ha contribuido a que la casi totalidad de los proyectos no se realicen. Tampoco han tenido capacidad para suscitar una sólida participación en el grupo de trabajo de infraestructura de IIRSA, ni para informar a las regiones por donde pasarían tales proyectos, incentivar la discusión sobre sus efectos y acerca de las oportunidades que podrían ofrecer para articular poblaciones fronterizas colindantes, relacionarse con sus vecinos e incrementar las posibilidades colombianas de inserción internacional.

VIII. Amenazas y oportunidades para Colombia

El contexto global y regional, sumado al contexto colombiano, pone de manifiesto tanto serias amenazas que se ciernen sobre Colombia como numerosas oportunidades de avance en el acercamiento a sus fronteras internacionales, en las relaciones de vecindad y en la integración regional.

Las importantes amenazas que se han venido configurando, requieren de Colombia un esfuerzo cuidadoso y proactivo para su pronta desactivación.

Ante todo, la ausencia del Estado, no sólo militar sino en su función promotora y reguladora del desarrollo, las alianzas de dirigentes políticos con mafias y grupos irregulares y las violaciones a los derechos humanos, prolongan la confrontación armada en ámbitos fronterizos, lo que constituye una amenaza para Colombia, las naciones vecinas y las poblaciones locales.

Permitir que se reduzca la agenda de las relaciones con los vecinos a la problemática de la seguridad y ésta a la sindicación recíproca entre sus gobiernos de complicidad con grupos irregulares, y persistir en estrategias como las fumigaciones, que no eliminan los cultivos de coca sino que inducen su traslado, termina por debilitar los lazos positivos que pudieran existir con los países colindantes, aumenta las tensiones intergubernamentales y posterga el tratamiento de otros asuntos, esenciales incluso para revertir la inseguridad. Además, la parálisis de los mecanismos de vecindad elimina canales institucionales para la tramitación tanto de las discrepancias como de los problemas de seguridad, desarrollo e integración. Al trasladar las disputas directamente a la persona del presidente, se agota la máxima instancia de mutuo entendimiento y los conflictos escalan sin posibilidad alguna de conciliación.

A la dificultad de Colombia para entender las preocupaciones y reclamos de los vecinos y para permitirles comprender el alcance de un conflicto

cuya misma existencia ha sido negada por el propio gobierno de Uribe, y las políticas para hacerle frente, en consonancia con las cruzadas globales de Bush, se les suman las tensiones suramericanas suscitadas por las negociaciones con Estados Unidos para el uso de bases militares, aéreas y navales colombianas. Estas circunstancias amenazan con un creciente aislamiento del país en materia de seguridad, eje de la política exterior colombiana en los años dos mil.

Si la presencia militar estadounidense en Colombia llegara a desvirtuar intereses nacionales, orientados a fortalecer la lucha contra el narcotráfico y los grupos armados ilegales, para dar lugar a cualquier tipo de intervención en países del bloque bolivariano, se contribuiría gravemente a la polarización regional e involucraría a Colombia en un huracán de impredecibles consecuencias.

En un contexto como el actual, caracterizado por la mutua desconfianza, la percepción del vecino como enemigo y la incomunicación entre las fuerzas armadas, el deterioro de las relaciones con gobiernos vecinos -como los de Hugo Chávez, Rafael Correa y Daniel Ortega- afecta a las poblaciones fronterizas y el intercambio comercial, multiplica las demandas internacionales, refuerza hipótesis de conflicto con Colombia, incita al aumento de la capacidad bélica de la región y puede desencadenar graves incidentes armados.

Sin embargo, así como el contexto global, regional y nacional abre la posibilidad de serias amenazas, ofrece también oportunidades, siempre y cuando en Colombia se profundice su riguroso

examen para entender los cambios en curso y fortalecer las opciones nacionales, y en la medida en que el país avance hacia una solución definitiva a la confrontación armada.

Si bien las fronteras han ganado una visibilidad negativa por la problemática reciente, son también fuente de oportunidades conjuntas al compartir poblaciones, ecosistemas estratégicos, posibilidades desarrollo e integración a partir de los lazos cotidianos y espontáneos entre sus pobladores. Los procesos suramericanos en curso -en el marco andino y los proyectos de IIRSA-, como ya se ha dicho, ofrecen la posibilidad de generar por su medio una nueva dinámica de desarrollo y seguridad en las fronteras. El andino permitiría la puesta en marcha de las zonas de integración fronteriza con municipios de Colombia, Venezuela, Ecuador y Perú. Además, conducida en la perspectiva de articular la infraestructura y el desarrollo, la construcción de las conexiones físicas planteadas por IIRSA puede facilitar la articulación de zonas marginales y la construcción de regiones transfronterizas.

En las relaciones de vecindad, Colombia tiene la oportunidad de revertir la imagen que ahora proyecta, de ser la principal fuente de inseguridad y amenazas regionales, y de convertirse más bien en un factor estabilizador si declara y aplica un respeto irrestricto al derecho internacional, y si diferencia claramente los intereses nacionales de los intereses de Estados Unidos frente a cada país colindante y a la región como un todo.

Las opciones políticas y económicas divergentes le dan a Colombia la oportunidad de convertirse

en un promotor activo del respeto a la diferencia, de convivencia pacífica y de constructor de confianza con sus vecinos, en especial con los que ha tenido mayores incomprensiones.

En medio de la disputa por el liderazgo regional, Colombia tiene la oportunidad de contribuir a consolidar un eje latinoamericano y caribeño de cooperación, que le ayude a mejorar su presencia en la región y avanzar en la solución del conflicto armado.

Teniendo en cuenta las diferencias existentes en la concepción de la integración, la inserción internacional, la concertación política y la cooperación, Colombia tiene la oportunidad de contribuir a definir el sentido de cada uno de sus organismos en los procesos de integración latinoamericana y caribeña. Ese esfuerzo es también una oportunidad para involucrar a los sectores nacionales vinculados con cada proceso específico.

IX. Conclusiones

Cuatro conclusiones significativas del examen de los contextos regionales y colombianos, a resaltar.

- ❑ En un contexto global cambiante, las contradictorias búsquedas latinoamericanas y caribeñas, aunque han generado algunos nuevos acercamientos también han debilitado las agrupaciones ya existentes aumentando la fragmentación regional; entre tanto, los dos polos extremos del espectro político amenazan con polarizar la región y trasladarle intereses geopolíticos encontrados de actores extra-regionales.
- ❑ En los diversos ámbitos fronterizos, Colombia enfrenta varios retos simultáneos: debe fortalecer la seguridad fronteriza, construir presencia integral del Estado, generar desarrollo y cimentar la articulación de esas zonas a la Nación. Ninguna de esas tareas puede ser resuelta sin tener en cuenta las poblaciones locales nacionales y los países colindantes, y sin tomar en consideración las repercusiones de las políticas que se adopten para este fin.
- ❑ El apoyo del gobierno de Álvaro Uribe a las acciones belicistas y unilaterales del gobierno de Bush, así como las violaciones del derecho internacional en el caso Granda y en el bombardeo en Angostura, y la negociación del uso de bases militares colombianas por parte de Estados Unidos, han llevado a que buena parte de las naciones suramericanas pierdan confianza en Colombia y perciban al país como amenaza y puntal de la injerencia estadounidense en la región. Además, el deterioro de las relaciones con los dos principales vecinos y socios comerciales andinos condujo a la ruptura o el congelamiento de relaciones, a sanciones sociales y económicas, demandas internacionales y amenazas militares.
- ❑ En el caso andino, la tensión entre el libre comercio y una integración multidimensional, las disputas entre vecinos, las disímiles concepciones políticas en juego y las distintas realidades económicas de los países miembros, arriesgan con liquidar cuatro décadas de construcción de instituciones y regímenes orientados a regular no sólo el comercio sino diversas dimensiones de las relaciones entre países vecinos. La

concertación política regional ha carecido de capacidad para articular las posiciones internacionales de los países miembros. Los órganos de cooperación sólo han logrado concretar proyectos sustantivos cuando éstos involucran a sectores interesados en las temáticas y en las relaciones con los países implicados. Aunque Colombia participa en todos los organismos subregionales correspondientes a sus múltiples pertenencias, la carencia de políticas de integración e inserción internacional concertadas en el Estado mismo y con los sectores nacionales implicados, ha llevado a la adopción de compromisos contradictorios y a desaprovechar muchas de las oportunidades que ofrecen tales procesos.

X. Recomendaciones

Cuatro grandes recomendaciones se desprenden del anterior examen de los contextos regionales y colombianos.

A. Convertir en prioridad nacional el esfuerzo por revertir la problemática fronteriza -afectada por la agudización de la confrontación armada y la economía de las drogas- a través de acciones persistentes como las que a continuación se enumeran:

- ❑ Actualizar la ley y la política de fronteras, las instituciones para manejarlas y los programas para desarrollarlas en forma concertada con los sectores implicados y tomando en consideración las realidades de sus diferentes ámbitos.

- ❑ Procurar que toda acción gubernamental hacia las fronteras tome en consideración sus especificidades y las repercusiones que causa su intervención en cada uno de los ámbitos fronterizos.
 - ❑ Construir una presencia integral y democrática del Estado. Esto implica la creación de fuertes instituciones públicas capaces de garantizar la seguridad ciudadana y la administración de justicia; la creación de infraestructura social, vial y comunicacional; el apoyo a proyectos productivos, de prestación de servicios y de conservación de las reservas ambientales.
 - ❑ Impulsar los planes de desarrollo concertados entre ambos lados de las fronteras para poner en marcha las zonas de integración fronteriza.
 - ❑ Acompañar a las comunidades indígenas y negras en la defensa, conservación y aprovechamiento sostenible de sus territorios, amenazados por el conflicto.
- B. Rehacer las relaciones de vecindad con definiciones y acciones como las que a continuación se ejemplifican:
- ❑ Reconocer que la confrontación armada, la problemática de la droga y la delincuencia organizada generan problemas y costos para los vecinos. Adoptar, en consecuencia, una generosa disposición al entendimiento de las preocupaciones y necesidades de estos

países, tramitar sus peticiones con respecto a asuntos comunes y multiplicar iniciativas de efectiva cooperación.

- ❑ Eliminar la sindicación a gobiernos vecinos a través de los medios de comunicación y tramitar las denuncias por canales diplomáticos bilaterales; sólo si éstas no logran resultados positivos apelar a instancias multilaterales, en primer lugar regionales.
- ❑ Respetar el derecho internacional, tramitar los conflictos entre países a través de vías negociadas y ejercer una convivencia pacífica con las divergentes opciones políticas y económicas.
- ❑ Propiciar en la región una mejor y más equilibrada comprensión del conflicto colombiano y de las políticas que se adopten para hacerle frente.
- ❑ Servirse de los acuerdos alcanzados con Perú y Brasil y del apoyo de otros países suramericanos para negociar con Ecuador y Venezuela formas de manejo de problemas de seguridad fronteriza y transfronteriza, que atiendan las necesidades específicas de todos los países involucrados.
- ❑ Poner a disposición de los vecinos la experiencia en la lucha contra el secuestro, las minas antipersonas, el lavado de dinero, etc.
- ❑ Concretar mecanismos de acción conjunta con países colindantes para enfrentar la inseguridad ciudadana.

C. Impulsar un eje de convergencia y cooperación latinoamericano y caribeño a través de iniciativas como las que se mencionan a continuación:

- ❑ Impulsar el respeto por las opciones políticas divergentes.
- ❑ Procurar constituirse en un factor estabilizador y de conciliación en momentos críticos de la región.
- ❑ Contribuir a forjar espacios de acercamiento subregional y regional.
- ❑ Propiciar la identificación de temas de interés común y de áreas de intereses compartidos que permitan la acción conjunta con otros países.
- ❑ Evitar la polarización ideológica o política en la región, como la que incuba un acuerdo con Estados Unidos sobre el uso de las bases colombianas.

D. Participar en la redefinición y reestructuración de la integración, la concertación y la cooperación regional con aportes como los señalados a continuación:

- ❑ Reconocer la diversidad de opciones de integración e inserción internacional.
- ❑ Propiciar la definición de metas comunes, el funcionamiento de organismos flexibles de integración, concertación y cooperación, así como la participación en ellos de los países miembros acorde con sus posibilidades.

- ❑ Ayudar al establecimiento de prioridades y metas realistas en los distintos organismos subregionales o regionales, que deban ser sometidas a constante evaluación y ajuste.
- ❑ Propiciar un intercambio entre múltiples actores locales y regionales que descubra intereses comunes y vías de actuación conjunta.
- ❑ En este período de fuertes divergencias políticas sobre los modos de integración, enfatizar la prioridad de la integración social y física del continente, del desarrollo regional y la protección ambiental.
- ❑ Pasar de una actitud en la que prima la solicitud defensiva de colaboración de los problemas internos de seguridad a otra en la que predominen las iniciativas y propuestas de cooperación e integración.

Bibliografía

- Álvarez, M. (1999), "Mercosur Reflexiones sobre la Identidad de una Región Transfronteriza", *Nuestra América*, La Habana, año V, N° 3, págs. 23 - 27.
- Aristazabal, J., C.; Perez I. (1993), "Integración y Fronteras: Selección de Ponencias del Tercer Congreso Internacional sobre Fronteras en Iberoamérica", UNET - Instituto Luis Carlos Galán, San Cristóbal - Cúcuta.
- Arrollo, A. J. (1985), "Regiones en Transición: Ensayos sobre Integración Regional en Alemania del Este y en el Occidente de México", Universidad de Guadalajara, México.
- Barrera, C. y Tokatlian, J. G. (1991), "Geografía, Desarrollo Regional y Política Exterior: el Caso de la Frontera Tripartita Colombo - Venezolana - Brasileira, una Perspectiva desde Colombia", *Estudios Internacionales*, vol. 23, N° 93, Santiago de Chile.
- Blake, G. (1997), "World Maritime Boundary Delimitation: the State of Play", en *Maritime Boundaries and Ocean Resources*, Gerald Blake editor, New jersey.
- Cepik, M.; Ramírez, S. (2004), "Agenda de Seguridad Andino - Brasileña. Primeras Aproximaciones", (edits.), Fescol - IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Bogotá.
- Corredor, J., Martínez, E.; Villamizar, L. (1992), "La Gestión Descentralizadora de las Fronteras: hacia un Nuevo Concepto", en Comisión Presidencial para la Reforma del estado, Descentralización, gobernabilidad, democracia, Caracas, Nueva Sociedad - PNUD.
- Forero, C. (1990), "Nuevos Mecanismos para la Integración Fronteriza", *Revista Cancillería de San Carlos*, N° 24, Bogotá.
- Guhl E. (1991), "Las fronteras Políticas y los Límites Naturales: Escritos Geográficos", Fondo FEN, Bogotá.
- Labale, A. (1997), "Integración, Regionalismo y Frontera: Repercusiones de un Debate Periodístico", *Causas & Azares*, año IV, N° 5, Buenos Aires.
- Mendez, J. (1983), "El Programa de Acción para las Fronteras", *Nueva frontera*, Bogotá, N° 431, pag. 6-7.
- Ministerio de Relaciones Exteriores (1994), "Comisiones Binacionales de Vecindad", Tercer Mundo Editores., Bogotá.
- Palacios, J. M. (1996), 'Las fronteras Nacionales en el Umbral de Dos Siglos', Instituto de Antropología e Historia, México.
- Ramírez, S. (2009), "Colombia - Ecuador: Construyendo Puentes. Políticas de Desarrollo y Paz para la Frontera", (coord. y edit.), IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia - OEA-PNUD, Bogotá.
- Ramírez S. (2009), "Integración Fronteriza Colombo Ecuatoriana: Avances, Obstáculos y Retos" en Grace Jaramillo, compiladora, Construyendo puentes entre Ecuador y Colombia, Flacso- PNUD-OEA, Quito.
- Ramírez, S. (2008), "De la Línea Limítrofe a la Vecindad sin Límites", en *Vecindad sin límites*, Centro de Estudios Políticos e Internacionales, Universidad del Rosario, pp. 27-40, Bogotá.
- Ramírez, S. (2008), "Ecuador: Miradas Binacionales", (coord. y edit.), IEPRI - Academia Diplomática, Bogotá.
- Ramírez, S. (2008), "Venezuela Hoy: Miradas Binacionales", (coord. acad. y edits.), IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia - Universidad del Rosario.
- Ramírez, S.; Montufar, C. (2008), "Colombia - Ecuador: Cercanos y Distantes", (coords. acad. y edits.), IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia - Universidad Andina Simón Bolívar, Bogotá.
- Ramírez, S.; Vieira, E. (2008), "La participación de Colombia en los Actuales Escenarios de Integración en Colombia y Venezuela en los Nuevos Ejes de Integración Hemisférica", Fescol - IEPRI - Universidad Javeriana - Universidad de la Salle, pp. 121-132, Bogotá.
- Ramírez, S. (2007), "Avances y Retrocesos del Gran Caribe. Etapas y Resultados de la Asociación de Estados del Caribe", en *Derecho y política internacional*, Universidad del Norte, pp. 23-45, Barranquilla.
- Ramírez, S. (2007), "Colombia y Brasil: una Lenta y Paradójica Aproximación", en: *La Percepción de Brasil en el Contexto*

- Internacional: Perspectivas y Desafíos", Flacso - Konrad Adenauer, pp. 131-171, Rio de Janeiro.
- Ramírez, S. (2007), "La Integración Andina y Suramericana, una Mirada desde Colombia", en Cátedras de integración Andrés Bello, CAB, pp. 57-100, Bogotá.
- Ramírez, S. (2006), "Ámbitos Diferenciados de las Fronteras Colombianas", en: La Integración y el Desarrollo Social Fronterizo, Serie integración social y fronteras, No 2, CAB, pp. 69-183, Bogotá.
- Ramírez, S. (2006), "La Ambigua Regionalización del Conflicto Colombiano" en: Nuestra guerra sin nombre. Transformaciones del conflicto en Colombia, IEPRI - Edit. Norma, pp. 121-170, Bogotá.
- Ramírez, S.; Cadena, J. M. (2006), "Colombia y Venezuela: Retos de la Convivencia (coords. acad. y edits.)", Grupo Académico Colombia - Venezuela, iepri de la Universidad Nacional de Colombia - Centro de Estudios de América de la Universidad Central de Venezuela (UCV), Bogotá.
- Ramírez, S. (2006), "Colombia frente a Ecuador: de Hermano Mayor a Vecino Amenazante", *Actualidad Colombiana*, CINEP, Bogotá.
- Ramírez, S. (2005), "Luces y Sombras de la Política Internacional del Gobierno de Uribe", *Revista Foro*, Ediciones Foro Nacional por Colombia, N° 52, pp. 68-80, Bogotá.
- Ramírez, S.; Cadenas, J. M. (2005), Venezuela y Colombia: Debates de la Historia y Retos del Presente (coords. acad. y edit), Caracas, Grupo Académico Colombia - Venezuela, UCV-IEPRI Universidad Nacional de Colombia.
- Ramírez, S. (2004), Intervención en Conflictos Internos, "El Caso colombiano (1996-2003)", Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Ramírez, S. (2004), "El conflicto Colombiano y su Interacción con las Crisis de los Vecinos", en: Dimensiones Territoriales de la Guerra y la Paz en Colombia, Red de Estudios de Espacio y Territorio (RET) de la Universidad Nacional, pp. 55-81, Bogotá.
- Ramírez, S. (2004), "Integración de Colombia con América del Sur y ALCA", en: Os países da comunidade Andina, Fundacao Alexandre de Gusmao (FUNAG) - Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI), Tomo I, pp. 195-221, Brasília.
- Ramírez, S.; Cárdenas, J. M. (2003), "La Vecindad Colombo-Venezolana: Imágenes y Realidades", (coords. y edits.), Grupo Académico Colombia Venezuela, IEPRI Universidad Nacional de Colombia - UCV-CAB, Bogotá.
- Ramírez, S. (2003), "El Plan Colombia: Impacto Nacional y Regional", *Pensamiento Propio*, CRIES, pp. 61-82, Buenos Aires.
- Ramírez, S. (2002), "La Internacionalización del Conflicto y de la Paz", en: Fronteras Hermanas, Corporación Ecológica y Cultural, pp. 33-40, Medellín.
- Ramírez, S. (2002), "La Compleja Relación Colombo-Venezolana: una Coyuntura Crítica a la Luz de la Historia", *Análisis Político*, IEPRI, N° 46, pp. 116-136, Bogotá.
- Ramírez, S. (2002), "El Grupo de los Tres: Quince Años de Vida y Pocos Resultados (1989-2003)", *Colombia Internacional*, CEI, Universidad de los Andes, pp. 39-72, Bogotá.
- Ramírez, S. (2000), "¿Cuándo nos Olvidamos del Caribe y cómo Reintegrarnos en el?", en: Las relaciones Internacionales de Colombia hacia el Caribe. Balance Histórico y Retos en el Nuevo Milenio, Vicepresidencia de la República - Ministerio de Relaciones Exteriores - Plan Caribe - DNP, julio de 2000, pp. 322-343, Bogotá.
- Ramírez, S. (2000), "Grupo de Rio: Trece Años de Diálogo Político", Síntesis. *Revista de Ciencias Sociales Iberoamericanas*, Madrid, Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Iberoamericanos (AIETI), N° 31-32, pp. 141-158.
- Ramírez, S.; Cárdenas, J.M. (1999), "Colombia y Venezuela: Agenda común para el Siglo XXI", (coords. y edts.), IEPRI Universidad Nacional - Universidad Central de Venezuela - Corporación Andina de Fomento (CAF) - Convenio Andrés Bello (CAB) - Tercer Mundo Editores, Bogotá.
- Rodríguez, M., "Crisis Ambiental y Relaciones Internacionales: hacia una Estrategia Colombiana", Fescol-Fundación Alejandro Escobar- CEREC, Bogotá.
- Sandner G. (1991), "Geopolitical Implications of the Law of the Sea in the Caribbean", en: The Development of Integrated Sea - Use Management, Routledge, New York.
- Scott, J. (1995), "El Regionalismo Transfronterizo como Objeto de Investigación Internacional", en: Jesús Arrollo Alejandro (comp.), Regiones en Transición: Ensayos sobre Integración Regional en Alemania del Este y en el Occidente de México, Universidad de Guadalajara, pp. 295-308, México.

Urdaneta, A. (1997), "El Desarrollo Regional Fronterizo", *Aldea Mundo*, año 2, N° 3, San Cristóbal.

Valenzuela, M. (1993), "Centro Binacional de Estudios Ambientales para el Manejo Integral de la Cuenca de Catatumbo",

en: Néstor Aristazabal, Juan Claudio Martens e Isidro Perez (comps.), *Integración y Fronteras: Selección de ponencias del Tercer Congreso Internacional sobre Fronteras en Iberoamérica*, San Cristóbal - Cúcuta, UNET - Instituto Luis Carlos Galán.

Dimensiones relevantes para Colombia de las instituciones multilaterales políticas y su reforma

Camilo Reyes R.*

Abstract

This document contains a brief analysis of the crisis that political multilateral organisms are undergoing globally, as well as in the hemisphere and at a sub regional level. Furthermore, it analyzes Colombia's involvement in the construction of multilateralism, thus, it examines the presence and interference of such in some of the country's vital aspects. The paper concludes that a hemispherical level, the OAS remains as an valuable organism for political consultation and as a vehicle of cooperation, while globally, the UN is the multilateral scenario where the United States has a privileged setting to present their policies and defend their interests in front of the international community. Finally, the paper recommends the enhancement of Colombia's participation in multilateral organisms, seeking a better coordination with and between agencies and mechanisms present in the country. Furthermore, it points out Colombia's need of achieving better coordination between bilateral and multilateral mechanisms.

Resumen

Este documento contiene un breve análisis de la crisis por la que atraviesan los organismos políticos multilaterales a nivel global, en el hemisferio y a nivel subregional. Analiza además la participación de Colombia en la construcción del multilateralismo y la presencia e injerencia de éste en algunos aspectos vitales del país. Concluye que a nivel hemisférico, la OEA sigue representando un Organismo invaluable como foro de concertación política y vehículo para la cooperación; mientras que a nivel global, la ONU es el escenario multilateral donde los Estados tienen un espacio privilegiado para exponer sus posiciones y defender sus intereses frente a la comunidad internacional. Finalmente, recomienda que Colombia potencie su participación en los organismos multilaterales, buscando una mayor y mejor coordinación con y entre las agencias y mecanismos instalados en el país. Asimismo, afirma la necesidad de Colombia de lograr una mejor coordinación entre lo bilateral y lo multilateral.

Keywords: Colombia, Multilateral Organizations, OAS, UN, Rio Group, CAN, AEC, UNASUR, Amazon Cooperation Treaty, Mesoamerican Project, Tuxtla Mechanism of Dialogue and Agreement.

Palabras clave: Colombia, Organismos Multilaterales, OEA, ONU, Grupo de Río, CAN, AEC, UNASUR, Tratado de Cooperación Amazónica, Proyecto Mesoamérica, Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla.

Clasificación JEL: F50, F53, F59.

Primera versión recibida el 15 de junio de 2009; versión final aceptada el 14 de septiembre de 2009.

Coyuntura Económica, Vol. XL, No. 1, primer semestre de 2010, pp. 149-178. Fedesarrollo, Bogotá - Colombia.

* Profesor principal de la Universidad del Rosario.

I. Introducción

A partir del final de la segunda guerra mundial se dio inicio a un relanzamiento del multilateralismo en el campo político, que tiene sus mayores expresiones en la creación de la ONU, a nivel global, y de la OEA, a nivel hemisférico. Posteriormente, comenzarían los procesos de integración como una expresión avanzada y refinada del multilateralismo. Un ejemplo de especial significado es la construcción progresiva de la Unión Europea¹.

Este documento contiene un breve análisis de la crisis por la que atraviesan los organismos políticos multilaterales a nivel global, en nuestro hemisferio y a nivel subregional. Se refiere a la participación de Colombia en la construcción del multilateralismo y a la presencia e injerencia de este en aspectos vitales de nuestro país. Finalmente, incluye conclusiones y recomendaciones. Por la naturaleza del documento se ha hecho alusión a algunos organismos económicos con relevancia política en el Anexo 1.

II. Organización de las Naciones Unidas (ONU)

El sistema político multilateral global está representado por la Organización de las Naciones Unidas. Esta se encuentra en un proceso de reforma

que se inició hace aproximadamente quince años y que ha avanzado sólo en algunos aspectos.

Desde la creación de la ONU hasta la fecha el mundo sufrió una serie de transformaciones profundas que la Organización no ha podido acompañar. Ese desfase ha creado tensiones y vacíos que la han puesto al borde del colapso.

La Organización fue creada con 51 Estados Parte, hoy día cuenta con 192, por lo tanto su agenda se ha transformado y aumentado dramáticamente. Sus instituciones se crearon y desarrollaron en las primeras décadas de la Guerra Fría, en un mundo que se regía por la lógica de la bipolaridad, donde el concepto de soberanía obedecía a parámetros más restringidos.

Hoy día la Organización de las Naciones Unidas está afectada por distintos esquemas de confrontación: países desarrollados frente a países en desarrollo; países que buscan la reducción del Estado frente a los que le dan cada vez más y nuevas capacidades y competencias; han aparecido nuevas y contradictorias versiones sobre lo que es la democracia y el papel del mercado como motor para el desarrollo. Existen visiones muy distintas sobre el papel de los organismos multilaterales. Hay mayor diversidad y más dificultades para construir consensos.

¹ La Unión Europea es el proceso de integración correspondiente a ese continente. Existen otros como: la ASEAN en Asia, la Unión Africana, el CARICOM, el MERCOSUR. La Unión Europea a través de la política exterior común procura fortalecer la institucionalidad democrática de los países en desarrollo y la materialización de los compromisos adquiridos a través de tratados internacionales en particular aquellos referidos a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario, migraciones, preservación del medio ambiente, cambio climático y desarme.

Se han identificado unos órganos y áreas de gestión cuya reforma tiene mayor trascendencia. Son el Consejo de Seguridad; la Asamblea General; el nuevo Consejo de Derechos Humanos; las reformas necesarias para mejorar la coherencia del sistema; y la reforma de la Secretaría General², la capacidad, eficiencia y transparencia de los métodos de trabajo.

A. La reforma del Consejo de Seguridad

El Consejo de Seguridad se ocupa del mantenimiento de la paz y la seguridad a nivel global. El Consejo nació con 5 miembros permanentes y seis no permanentes. El incremento de sus miembros se llevó a cabo en 1965 cuando se aumentó el número de miembros no permanentes de 6 a 10³. Con el fin de la Guerra Fría se aumentó la presión para su reforma en la medida en que desplegó mayor capacidad de acción y presencia en diferentes partes del mundo, siempre en cumplimiento de su mandato. Es pertinente recordar que de acuerdo con la Carta de la ONU, las Resoluciones del Consejo tienen carácter jurídico vinculante, no así las de la Asamblea General.

1. Los grupos frente a la reforma

Las negociaciones para la reforma han demostrado ser muy complejas y generadoras de pro-

fundas divisiones y confrontaciones entre los Estados.

La confrontación entre los Estados Parte se da alrededor de: el número de nuevos miembros; la categoría en que deben ser admitidos, permanentes, no permanentes o en "transición"; la preservación y uso del veto; la revisión de sus métodos de trabajo y su transparencia y eficiencia; y los conflictos de competencia con la Asamblea General.

Uno de los factores políticos que se ha convertido en poderoso acicate para la reforma es el sentimiento de exclusión por parte de un grupo de Estados que se han convertido en grandes contribuyentes, especialmente a partir de los exigentes requerimientos presupuestales causados por el aumento de las operaciones de paz.

La discusión sobre el número de miembros ha tenido como principales protagonistas al grupo llamado Unidos por el Consenso, que nació como el Coffee Club Group⁴, en el que está Colombia. La propuesta consiste en un aumento exclusivamente de diez nuevos miembros no permanentes con períodos de 2 años reelegibles, partiendo del argumento según el cual la existencia de diferentes categorías de países rompe el principio de la igualdad soberana de los Estados. El grupo argumenta, además, que la membresía permanente y el derecho

² Esta aproximación a la reforma de la ONU obedece a la del capítulo V del Documento final de la Cumbre Mundial del 2005 (*World Summit Outcome Document*).

³ La resolución que cambió la estructura del Consejo de Seguridad es la 1991 A del año 1963 y que tuvo efecto en 1965.

⁴ El Coffee Club Group, compuesto originalmente por Italia, España, Argentina, Canadá, México, Corea del Sur y Pakistán.

al veto les permite a los países obtener posiciones claves en el sistema, por medio de un "cabildeo" indebido logran escalar la defensa de sus intereses aumentando las desigualdades.

El Grupo de los 4⁵ (G-4) que busca la creación de seis nuevos puestos permanentes con derecho a veto y 4 no permanentes. Justifican sus aspiraciones por el tamaño de su territorio, población y economía, en el caso de India y Brasil, o los aportes al sistema, en el de Alemania y Japón.

El Grupo Africano⁶ reclama una representación de dos puestos permanentes con derecho a veto ya que es el único continente sin representación en esa categoría. Sin embargo, no hay un consenso interno sobre los países que se beneficiarían. Además aboga por un aumento de 5 puestos dentro de la categoría de miembros no permanentes.

El Grupo más poderoso sigue siendo el de los actuales 5 permanentes⁷ (G-5), el cual no demuestra un interés particular en la reforma.

El Grupo de los "Pequeños Países"⁸ hace énfasis en la transparencia de los métodos de trabajo y toma de decisiones del Consejo de Seguridad.

Por demás hay varios países que independientemente de la capacidad del propio grupo han

hecho expresa su voluntad de ingresar al Consejo como miembros permanentes. Es el caso de Nigeria, Brasil, India, Sudáfrica, Egipto, Japón y Alemania.

2. *Estado de la reforma*

Hoy día podemos decir que las principales divergencias están dadas por: i) El número de nuevos miembros, independientemente de su categoría. ii) El incremento de miembros permanentes. iii) La existencia del veto, y las limitaciones a su uso. iv) La reforma a los métodos de trabajo frente a la extensión del Consejo. v) La prioridad o el desarrollo paralelo de estos dos aspectos de la reforma. vi) La utilización del Grupo de Trabajo frente a consultas informales. vii) El papel del Presidente de la Asamblea General como promotor de la reforma.

Finalmente, se ha definido adelantar negociaciones intergubernamentales tal y como lo solicitó el grupo Unidos por el Consenso.

B. Reformas para el fortalecimiento de la Asamblea General

La Asamblea General de las Naciones Unidas es el órgano más universal, democrático, y representativo de la ONU. Aunque ninguna de estas características es absoluta, es el órgano que

⁵ Compuesto por Japón, Alemania, Brasil e India.

⁶ Compuesto por los países miembros de la Unión Africana.

⁷ Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Rusia, China.

⁸ Compuesto por Costa Rica, Jordania, Liechtenstein, Singapur y Suiza.

más fielmente refleja la complejidad política de la Comunidad Internacional. Es también el órgano legislativo por excelencia. Allí se han presentado iniciativas que se han convertido en importantes tratados internacionales con vocación universal. En la Asamblea General todos los Estados tienen un puesto y derecho a expresar en igualdad de condiciones sus opiniones⁹.

Sin embargo, hay un vacío entre estas características y su capacidad de implementación porque sus resoluciones no son vinculantes, por la diversidad de la agenda, y las profundas contradicciones e intereses que esta representa.

1. La relación con el Consejo de Seguridad

Uno de los aspectos de mayor complejidad es el que se relaciona con el desequilibrio que existe entre la Asamblea y el Consejo. Primero porque frente a las resoluciones del Consejo de Seguridad

que son vinculantes, las de la Asamblea parecen irrelevantes; y segundo, porque los informes y, en general, el flujo de información del Consejo hacia la Asamblea se mantiene en niveles muy poco satisfactorios. Un aspecto neurálgico de la reforma de la ONU pasa por el diseño de nuevos métodos que hagan más transparentes los trabajos del Consejo, incluidos sus debates y la presentación y adopción de resoluciones.

Estas dificultades se han reflejado en una lucha de competencias. La Asamblea¹⁰ ha pretendido inmiscuirse en el tratamiento de asuntos relacionados con paz y seguridad¹¹ y el Consejo ha expedido resoluciones sobre temas como el tratamiento del SIDA o el cambio climático.

Otra forma de superar el desbalance entre los dos órganos puede ser a través de una mejor interacción entre el Presidente del Consejo de Seguridad y el de la Asamblea.

⁹ En la Asamblea General se fijan políticas y se crean agencias. Por ejemplo, fue allí donde nacieron las deliberaciones que le darían vida a la Corte Penal Internacional.

¹⁰ Artículo 24 de la Carta: "A fin de asegurar acción rápida y eficaz por parte de las Naciones Unidas, sus Miembros confieren al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, y reconocen que el Consejo de Seguridad actúa a nombre de ellos al desempeñar las funciones que le impone aquella responsabilidad". "En el desempeño de estas funciones, el Consejo de Seguridad procederá de acuerdo con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas. Los poderes otorgados al Consejo de Seguridad para el desempeño de dichas funciones quedan definidos en los Capítulos VI, VII, VIII y XII". "El Consejo de Seguridad presentará a la Asamblea General para su consideración informes anuales y, cuando fuere necesario, informes especiales".

¹¹ La Resolución 59/313 dice: Artículo "2. Decide, en el contexto del fortalecimiento ulterior de la función y la autoridad de la Asamblea General de conformidad con lo establecido en la Carta de las Naciones Unidas:" "b) Debatir cuestiones relativas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, de conformidad con los Artículos 10, 11, 12, 14 y 35 de la Carta, utilizando, cuando resulte pertinente, los procedimientos enunciados en los artículos 7, 8, 9 y 10 del reglamento de la Asamblea General, que permiten una actuación rápida y urgente de la Asamblea, teniendo presente que el Consejo de Seguridad tiene la responsabilidad primordial del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales de conformidad con el Artículo 24 de la Carta".

2. Adopción e implementación de resoluciones en la Asamblea

Es evidente que uno de los grandes retos que enfrenta la Organización es lo que tiene que ver con la mejoría en la calidad e implementación de las resoluciones que adopta la Asamblea.

A solicitud de los Estados, el Secretario General produjo el primer informe sobre la implementación de las resoluciones¹². Este informe estudió sólo algunas resoluciones lo que representó un notable esfuerzo. Sin embargo, de acuerdo con los expertos, si el estudio se hiciera para todas las resoluciones este costaría aproximadamente 40 millones de dólares.

El mayor problema está en solicitarle al Secretario General, quién es un subalterno de los Estados, que los califique, lo que se convierte en una situación políticamente insostenible. Se ha sugerido que la tarea se le podría trasladar al Presidente de la Asamblea, pero tampoco hay consenso al respecto.

3. Elección del Presidente de la Asamblea

Una forma de fortalecer la Asamblea es potenciar e incrementar el perfil de su Presidente y su capacidad política. Para esto se deberían asignar mayores recursos humanos, financieros y logísticos; y se debería procurar un mecanismo de elección más exigente. Es un problema de liderazgo

global. Se podría exigir haber ocupado el cargo de Jefe de Estado o de Gobierno para ser elegido presidente de la Asamblea.

4. Elección del Secretario General

La Asamblea General ha aprobado 11 Resoluciones sobre la materia que reclaman un papel directo de su Presidente en este proceso. De acuerdo con estas, el Presidente debería adelantar consultas con los Estados Miembros para identificar candidatos y garantizar que se cumpla con la rotación regional, con la equidad de género, y con un proceso transparente de escogencia que asegure que los candidatos reúnan las capacidades administrativas, diplomáticas y políticas indispensables para el cargo. Sin embargo, en la práctica el proceso es poco democrático puesto que el Consejo de Seguridad propone un nombre a la Asamblea y esta lo "elige" por aclamación. En realidad todo depende de que no se ejerza el veto.

Ha habido diferentes propuestas de los Estados Parte que pretenden que el Secretario General sea elegido por medio de voto secreto, y otras pidiéndole al Consejo de Seguridad que presente al menos tres candidatos para que la Asamblea escoja entre ellos.

5. Reforma de los métodos de trabajo

Un aspecto fundamental en el proceso de reforma de la ONU es el que se refiere a la de los métodos

¹² Documento A/61/483.

de trabajo de la Asamblea. Es necesario implementar: la reducción y reorganización de la Agenda¹³; la reducción y consolidación de la documentación¹⁴; la puntualidad; reglas de procedimiento; votaciones; extensión de las intervenciones; informes del Secretario General a los Estados Parte¹⁵; y la coordinación entre los Comités Principales y sus métodos de trabajo.

C. La creación del Consejo de Derechos Humanos

El 15 de marzo del 2006 la Asamblea General creó al Consejo de Derechos Humanos¹⁶. Su antecesora, la Comisión, había sido creada en 1946 como una reacción a la II Guerra Mundial y en particular al "Holocausto". Estaba llamada a desarrollar y velar por el sistema legal internacional para proteger los derechos y libertades fundamentales del ser humano. Teniendo en cuenta las realidades impuestas por la Guerra Fría inicialmente la Comisión hizo una labor de promoción de los Derechos Humanos

basándose en la concepción general según la cual el principal responsable, por acción u omisión, es el Estado.

A partir de la implementación de la Resolución 1235 de 1967 que creó los llamados "procedimientos especiales", que le permitieron referirse a violaciones en países o por temas, se politizaron los trabajos de la Comisión.

De esta forma se profundizó la división entre los Estados miembros, se perdió objetividad, y la materialización y promoción de los Derechos Humanos quedó en ocasiones en un segundo plano. Los debates se deterioraron y radicalizaron, el lenguaje se vulgarizó y el tenor formal de las sesiones se derrumbó. Para un número importante de los 53 Estados Miembros el convencimiento de que la reforma era ineludible se consolidó con la elección en el 2001 de Sudán como miembro, y la de Libia a la presidencia de la Comisión en el 2003. Los Estados Unidos se convirtieron en el promotor de la reforma.

¹³ La Agenda ha llegado a tener 300 temas. Con un gran esfuerzo fue posible reducirla a 162 en la Sesión 62. Hoy día está organizada bajo nueve capítulos: mantenimiento de la paz; promoción del crecimiento económico sostenido y del desarrollo sostenible; desarrollo de África; promoción de los Derechos Humanos; coordinación efectiva de esfuerzos humanitarios; promoción de la Justicia y el Derecho Internacional; desarme; control de drogas; prevención del crimen y combate al terrorismo internacional; y asuntos administrativos, organizacionales y varios.

¹⁴ Se trata de la necesidad de reducir el número de informes que los Estados Parte le solicitan a la Secretaría, su periodicidad y extensión.

¹⁵ Los Estados Parte han insistido en que la calidad del informe anual del Secretario General es definitiva para establecer su propia agenda en la ONU. Solicitan que sea objetivo y analítico y que tenga una perspectiva sobre los puntos de la agenda que puedan tener importancia en las siguientes sesiones.

¹⁶ El Consejo de Derechos Humanos fue creado mediante la resolución número A/RES/60/251 que fue aprobada por 170 votos a favor, 4 en contra, los de Estados Unidos, Israel, Palau y las Islas Marshall y tres abstenciones, Irán, Bielorusia y Venezuela.

1. *La creación del Consejo y el debate sobre su composición*

Se identificaron cuatro tendencias: i) la que abogaba por una membresía que excluyera a los países que hubieran sido sancionados por el Consejo de Seguridad en cumplimiento del Capítulo VII de la Carta; ii) la que incluía a los países que hubieran colaborado con los mecanismos de la Comisión; iii) la que incluía a los que hubieran ratificado los principales instrumentos sobre la materia; iv) y la que buscaba la universalidad.

2. *El debate sobre el papel del Consejo*

Los países que buscaban una participación universal veían al Consejo como un órgano cuya principal función debía ser la cooperación, la concertación y el diálogo mientras que, los países que pretendían una composición más exclusiva apoyaban la preservación y aplicación de los "procedimientos especiales", de acuerdo con una visión de un Consejo con capacidad sancionatoria o de "castigo".

3. *El debate sobre el status del Consejo*

Los países se dividieron entre los que deseaban elevar el Consejo a la categoría de órgano principal de la ONU, entre estos estaba Chile y la Unión Europea; otros como Noruega y Nueva Zelandia buscaban que fuera dependencia de la Asamblea General; y un tercer grupo de países liderado por Egipto pretendía que el Consejo sometiera todas sus resoluciones a la consideración de la Asamblea General.

4. *Características del nuevo Consejo*

- ❑ Está constituido por 47 Estados miembros.
- ❑ Los Estados Miembros son elegidos por la Asamblea General por mayoría absoluta.
- ❑ Se diseñó un proceso previo cualitativo por medio del cual la presentación de una candidatura de un país supone la asunción consecuente de compromisos y realizaciones en la promoción y materialización de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario.
- ❑ Se aprobó la reelección por una sola vez.
- ❑ Se aprobó la suspensión de un país en caso de que presenten violaciones graves y sistemáticas a los Derechos Humanos.
- ❑ El Consejo se puede reunir en cualquier momento del año aumentándose en forma significativa el tiempo para tramitar la agenda.
- ❑ El Consejo heredó elementos de la Comisión como algunos de los procedimientos especiales; los mecanismos de comunicaciones especiales y quejas; el involucramiento de ONG y de la sociedad civil.
- ❑ Se renovaron los mandatos de 4 Relatores Especiales, un Representante Especial y un Experto. Los mandatos sobre Cuba y Bielorusia se suspendieron.
- ❑ El cambio de mayor significado fue la creación del Examen Periódico Universal¹⁷ que se lleva

a cabo por un grupo de trabajo compuesto por los 47 miembros del Consejo. Cada Estado es examinado durante un debate de 3 horas y cada ciclo para revisar la situación de los 192 Estados se hace en cuatro años.

- El Examen se hace basándose en: la información suministrada por cada país; información recopilada por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos basada en la que le suministran los Procedimientos Especiales, los organismos de los tratados sobre la materia, y las observaciones y comentarios hechos por los Estados al respecto; e información suministrada por Organizaciones No Gubernamentales y entidades académicas con credibilidad y reconocimiento¹⁸.
- El Consejo aprobó también un nuevo Código de Conducta que impone parámetros a los Procedimientos Especiales y demás mecanismos¹⁹. Este código es una importante contribución

para limitar la politización de los trabajos y procurar su transparencia.

D. Coherencia del Sistema

Este acápite se refiere a la compleja reforma administrativa que ha emprendido la Organización.

Como resultado del Documento Final de la Cumbre Mundial, el Secretario General nombró un Grupo de Alto Nivel Sobre la Coherencia de todo el Sistema de las Naciones Unidas enfocado en la problemática sobre las áreas de desarrollo, asistencia humanitaria y medio ambiente. En su informe el grupo emitió 8 recomendaciones²⁰. La reacción de los Estados frente a estas recomendaciones enfatizó la división que persiste entre norte y sur, entre los principales donantes, y las reservas del Grupo NOAL y de los 77 que temen que las reformas conlleven una reducción en los recursos para el desarrollo, la asistencia humanitaria, y la preservación del medio ambiente. Sin embargo,

¹⁷ Se adoptó por medio de la Resolución A/60/251.

¹⁸ El Consejo también ha tomado medidas para: asistir a los países en el fortalecimiento institucional en Derechos Humanos; apoyar al Foro Social; proveer oportunidades para interactuar con las ONG, los Mecanismos Especiales y los Estados; atender los reclamos de las víctimas; facilitar el procesamiento de Resoluciones sobre situaciones específicas; establecer nuevos procedimientos temáticos y un Consejo Asesor para los derechos de los indígenas.

¹⁹ El Código de Conducta establece que los titulares de los mandatos de los procedimientos especiales como expertos y relatores no pueden recibir instrucciones de gobiernos, o de organizaciones gubernamentales o no gubernamentales, o de grupos de presión de otra naturaleza; deben de establecer los hechos recurriendo a información veraz, verificable, obtenida de fuentes responsables y confiables; sus investigaciones se deben llevar a cabo bajo los principios de discreción, transparencia, imparcialidad y equilibrio; en el tratamiento de denuncias, quejas o comunicaciones deben descartar las que estén manifiestamente motivadas por razones políticas o sin fundamento; no deben aceptar lenguaje abusivo; deben ser presentadas por víctimas de violaciones o por personas o grupos de personas u organizaciones que actúen de buena fe; las comunicaciones no deben estar basadas exclusivamente en noticias de prensa; finalmente, los titulares de los mandatos de los procedimientos especiales deben cumplir con sus responsabilidades bajo parámetros de moderación, discreción que les permita mantener su independencia.

poco a poco ha emergido una aproximación por consenso para avanzar en la reforma a partir de la coordinación única a nivel nacional basada en que la ONU debe tener un coordinador, un proyecto y un presupuesto por país. Se trata de reconstruir el sistema "de abajo hacia arriba".

E. La reforma de la Secretaría General y de los métodos de trabajo

El Documento Final de la Cumbre Mundial hizo también referencia a la necesidad de reformar la Secretaría General y la administración del Sistema. Esta problemática tiene que ver principalmente con la Quinta Comisión, que se ocupa de los asuntos

administrativos y de presupuesto y que incluye a la totalidad de los países miembros. En la medida en que el cumplimiento de los mandatos depende en muchas ocasiones de la asignación de presupuesto, esta Comisión es sede de constantes tensiones que reflejan las diversas visiones y prioridades que los Estados tienen.

1. La reforma requerida

Los aspectos más relevantes de esta reforma se refieren a: i) La revisión de los mandatos emitidos por la Asamblea General, el Consejo de Seguridad y el ECOSOC y que tienen más de cinco años desde su expedición²¹. ii) El otorgamiento de nuevas

²⁰ 1) Actuar a nivel nacional bajo la dirección de un Coordinador Residente, con un proyecto "único" de las Naciones Unidas, una sola oficina, y un presupuesto. 2) Crear Una Junta para el Desarrollo Sostenible que dependa del ECOSOC y que dirija lo que debe ser un proyecto unificado de la ONU; crear un Coordinador de la ONU para el Desarrollo; que se constituya un Foro de Líderes Mundiales para potenciar al mismo ECOSOC; y finalmente, que el Presidente del Banco Mundial, el Director del Fondo Monetario Internacional y el Secretario General de la ONU revisen las respectivas actividades de apoyo para el desarrollo a nivel nacional. 3) En relación con los asuntos humanitarios y asistenciales la ONU, los gobiernos nacionales y las ONG, deberían hacer un esfuerzo de concertación. Se debería financiar un Fondo Central para la Atención a Emergencias. Las agencias humanitarias de la ONU deberían clarificar su mandato en relación con los desplazados. Además el PNUD debería convertirse en el líder para la asistencia inmediata después de desastres y el Programa Mundial de Alimentos, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación y el Fondo Internacional para el Desarrollo de la Agricultura deberían coordinar y revisar sus mandatos para avanzar en seguridad alimentaria. 4) El Programa de las Naciones Unidas para la Preservación del Medio Ambiente (PNUMA) debería ser el organismo rector en el sistema de la ONU sobre esta materia. El Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) debería convertirse en el ente para la financiación de los programas. 5) Se deberían consolidar las tres instituciones que han sido creadas para asuntos de género a partir de un solo programa para el empoderamiento de la mujer y la igualdad de género. Estas son el Asesor Especial en Cuestiones de Género; la División para el Adelanto de la Mujer y el Fondo de Desarrollo de la Mujer. 6) En cuanto a los Derechos Humanos, la Oficina del Alto Comisionado debería apoyar al sistema de Coordinación de Residentes. 7) La financiación para los "Proyectos únicos nacionales" debería hacerse a través de presupuestos predecibles por periodos multianuales fijando metas claras para los donantes. 8) La Junta de Ejecutivos de las Agencias de la ONU que preside el Secretario General debería revisar sus funciones, para mejorar la eficiencia, transparencia y rendición de cuentas de las agencias que constituyen el sistema. Es necesario armonizar las formas de gestión y establecer mecanismos de evaluación y actualizar las políticas para la administración de los recursos humanos.

²¹ La última revisión de los mandatos se hizo en 1953. La nueva aproximación al problema pretende revisar 7000 mandatos que tienen más de cinco años de expedidos. Existen en total aproximadamente 9000 mandatos. Es indispensable establecer si estos han sido renovados, su nivel de ejecución, financiación y pertinencia.

capacidades al Secretario General para facilitar el desempeño de su labor²². iii) El análisis de las propuestas hechas por el Secretario General para mejorar las condiciones de trabajo y el desempeño de los funcionarios de la ONU. iv) La creación de una Oficina de Ética. v) La revisión externa de los sistemas de vigilancia y gobernabilidad y una revisión interna de la Oficina de Servicios de Vigilancia. vi) La revisión de los procedimientos para la adquisición de bienes. vii) La adecuación de la infraestructura tecnológica para la información.

Consideraciones

La Reforma de las Naciones Unidas, como se ha demostrado, es un proceso complejo en el que se evidencia la variedad de intereses en juego. La del Consejo de Seguridad es la reforma más esperada al ser el organismo con mayores poderes de todo el Sistema. Los países deberán buscar un punto medio para lidiar con los intereses de los grupos que se han organizado, demostrar flexibilidad e imaginación para lograr un mejor equilibrio y representatividad para los Estados.

Teniendo en cuenta la complejidad que implica el fortalecimiento de la Asamblea General las prioridades, para los países en desarrollo, particularmente para los miembros del Movimiento No Alineado, deberían estar en la implementación de las Resoluciones, la elección del Presidente de la Asamblea; la elección del Secretario General, y

la información e interacción entre el Consejo de Seguridad y la Asamblea.

En el Consejo de Derechos Humanos, después de dos años de su creación, se han hecho evidentes algunas fallas y algunas ventajas. Hay una fuerte crítica por la politización que prevalece en el caso de las resoluciones por países. A pesar de los riesgos por su posible politización, los Procedimientos Especiales siguen siendo muy relevantes.

En cuanto a su membresía parecería que sí ha logrado contribuir a una gestión más inclusiva del Consejo, menos confrontacional, que tiene más claridad sobre la naturaleza de este órgano. Se empieza a progresar en el propósito de involucrar a los Estados en lugar de confrontarlos. Por demás, el Examen Periódico Universal le dio al proceso más equilibrio y redujo las posibilidades de su politización a ultranza. El Consejo creó diferentes vías para la participación de las ONG, se les permitió suministrar comentarios y recomendaciones antes de la adopción del resultado final sobre un país. El hecho de que el tiempo para los debates esté limitado a tres horas ha contribuido a que estos tengan una mejor estructura; y estén más focalizados.

Con respecto a la reforma de la Secretaría General y de sus métodos de trabajo el proceso para desarrollarla ha sido excesivamente lento, debido, entre otras cosas al nombramiento de un nuevo Se-

²² Hoy día 25 departamentos u oficinas dependen del Secretario General, y diez directores de programas trabajan bajo sus instrucciones.

cretario General y al ambiente de desconfianza que con frecuencia se apodera de la quinta comisión.

Otro factor que ha frenado el avance, es la necesidad de crear un nuevo Sistema Interno de Administración de Justicia que se hace indispensable ante la cantidad de quejas por parte de los empleados. Aún así ha habido avances. Se crearon la Oficina de Ética y el Comité Asesor de Auditoría Independiente cuyos resultados ya se consideran positivos. Ha habido algún avance en el sistema de compras. Tal vez donde el avance es más lento es en la monumental tarea de revisar los mandatos. Sin embargo, hay elementos nuevos al menos en la toma de conciencia por parte de los Estados.

III. La Organización de Estados Americanos (OEA)

La Carta de la OEA ha sufrido cuatro reformas por medio de: el Protocolo de Buenos Aires, suscrito el 27 de febrero de 1967; el Protocolo de Cartagena de Indias, suscrito el 5 de diciembre de 1985; el Protocolo de Washington, suscrito el 14 de diciembre de 1992; y el Protocolo de Managua, adoptado el 10 de junio de 1993.

Los Protocolos de Buenos Aires y Managua hicieron algunas reformas relacionadas con la estructura de los órganos y sus funciones mientras que los protocolos de Cartagena y Washington procuraron reformas de profundo significado político.

Mediante el Protocolo de Cartagena se consagró el principio de pluralismo ideológico y se reiteró el de no intervención. Se confirmó a la democracia

representativa como un elemento fundamental de la Organización y dentro de sus objetivos está su defensa, promoción y consolidación. Al reformar el preámbulo de la Carta, se creó un vínculo entre la preservación de la democracia representativa y la estabilidad, la paz, y el desarrollo. Se potenció en forma significativa el papel del Secretario General al otorgársele la capacidad de: "Llevar a la atención de la Asamblea General o del Consejo Permanente cualquier asunto que, en su opinión, pudiese afectar la paz y la seguridad del continente o el desarrollo de los Estados Miembros. Las atribuciones a que se refiere el párrafo anterior se ejercerán de conformidad con la presente Carta".

Por medio del Protocolo de Washington se introdujo la posibilidad de suspender de la Asamblea General, de la Reunión de Consulta, de los Consejos de la Organización, de las Conferencias Especializadas, comisiones, grupos de trabajo y demás cuerpos a un país cuyo gobierno "democráticamente constituido" haya sido derrocado por la fuerza.

Esta medida de carácter preventivo ha involucrado en forma más directa a la Organización en la preservación de la democracia representativa.

La OEA adquirió un importante espacio de gestión al participar en las Cumbres de las Américas²³. Resultados importantes de la Organización cómo la Carta Democrática Interamericana y la creación del Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM), fueron iniciativa de los gobiernos en las Cumbres.

La Organización tiene a su cargo la memoria institucional, la secretaría técnica del proceso y

el sistema de información de las cumbres. Igualmente coordina el Grupo de Trabajo Conjunto de Cumbres para evaluar el nivel de implementación de los mandatos.

En especial, la última Cumbre de las Américas resaltó la importancia de ese proceso al ser la primera participación del presidente Barack Obama en un foro hemisférico y en el que se pudo notar un cambio en el relacionamiento entre América Latina y Estados Unidos.

A. Consideraciones

La importancia de la Organización de Estados Americanos es innegable y tiene para el continente connotaciones históricas y políticas de considerable trascendencia²⁴. Al Continente no le conviene un debilitamiento del organismo hemisférico, y la construcción de otros mecanismos u organismos multilaterales como UNASUR no debe desarrollarse en su deterioro. La importancia de la OEA y la trascendencia de los espacios que es capaz de crear

se han reafirmado con la reciente resolución (AG-12-09) que deroga aquella de 1962 que excluyó al gobierno de Cuba de su participación en el sistema interamericano.

Sin embargo, la reciente crisis de Honduras ha demostrado las dificultades que enfrenta la Organización para cumplir con la defensa y aplicación de la Carta Democrática y el deseable rechazo al nuevo intervencionismo.

IV. Grupo de Río

Este grupo se constituyó a partir del de Contadora y el Grupo de Apoyo, como mecanismo de diálogo y concertación política²⁵. Obedece a una concepción latinoamericana, toma sus decisiones por consenso y de alguna forma representa la concreción de un área de influencia de México, frente a UNASUR, liderada por Brasil. El reciente ingreso de Cuba enriquece al organismo y hace más complejo su rol que es esencialmente político, mientras que enfatiza su diferencia con la OEA. En la reciente

²³ Hasta la fecha, se han celebrado cinco Cumbres de las Américas: I Cumbre de las Américas Miami, Estados Unidos, del 9 al 11 de diciembre de 1994; II Cumbre de las Américas Santiago, Chile, del 18 al 19 de abril de 1998; III Cumbre de las Américas Ciudad de Quebec, Quebec, Canadá, del 20 de abril al 22 de abril de 2001; IV Cumbre de las Américas en Mar del Plata, Argentina el 4 y 5 de noviembre de 2005; V Cumbre de las Américas en Puerto España, Trinidad y Tobago del 17 al 19 abril de 2009. Además, se han celebrado dos Cumbres extraordinarias: la Cumbre de las Américas sobre Desarrollo Sostenible - Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, del 7 al 8 de diciembre de 1996; y la Cumbre extraordinaria de las Américas - Monterrey, México del 12 al 13 de enero de 2004.

²⁴ Los ejemplos más recientes que sirven para resaltar el papel de la OEA en Colombia son la creación de la Misión de Acompañamiento al Proceso de Paz- (MAPP-OEA) y el rol que ha cumplido en la búsqueda de un acercamiento con el Ecuador.

²⁵ El Grupo de Río se creó a partir del Grupo de Contadora constituido por Colombia, México, Venezuela y Panamá en enero de 1983 y el Grupo de Apoyo, constituido por Brasil, Argentina, Perú y Uruguay. Hoy incluye a todos los Estados de Latinoamérica y el Caribe. Fue formalmente creado el 18 de diciembre de 1986. Ha realizado XXI cumbres de Jefes de Estado y Gobierno, la última de ellas en Zacatecas, México.

crisis de Colombia con el Ecuador el foro demostró su capacidad convocatoria, su flexibilidad y adaptabilidad y contribuyó a la construcción de elementos de distensión.

Puesto que ya se admitió a Cuba se espera que para la próxima Cumbre, en febrero de 2010, se acuerde el funcionamiento de la "Unión de América Latina y el Caribe" sin la presencia de Estados Unidos y Canadá. Sería la constitución de un nuevo foro que le permita a la región llegar a consensos claros sobre su desarrollo y el del sistema internacional.

A. Consideraciones

América Latina debe involucrarse en la agenda del Grupo de Río al más alto nivel político y con el necesario apoyo técnico. El foro representa una dimensión de la política regional de valor estratégico, correspondiente a una región particular, con entidad y valores políticos y culturales relevantes.

V. La Comunidad Andina de Naciones (CAN)

El proceso de integración de los países miembros de la Comunidad Andina se ha visto obstaculizado debido a la falta de compromiso político para aplicar la normatividad impidiendo, entre otras cosas, la implementación del arancel externo común; y la unión aduanera. En los últimos años, las dificultades se han profundizado por las diferentes

concepciones de los países miembros respecto del rol del Estado en la economía; el del mercado como factor de desarrollo; el tratamiento e interpretación de las asimetrías; y las relaciones políticas, económicas y comerciales con terceros países.

A. La crisis

La profunda crisis coyuntural se ha manifestado en: el retiro de Venezuela aduciendo las consecuencias de la negociación por parte de Colombia y Perú de tratados de libre comercio con los Estados Unidos de América; la suspensión de la negociación de un Acuerdo de Asociación entre la CAN y la Unión Europea debido a dificultades internas en la CAN por diferencias en temas como propiedad intelectual, acceso a mercados, servicios y compras públicas; la adopción de salvaguardas por parte del Ecuador, con la amenaza explícita del presidente de ese país de salirse de la CAN; la confrontación entre Bolivia y Ecuador por el papel del Secretario General²⁶.

B. Consideraciones

Teniendo en cuenta que el Secretario General ha iniciado un proceso de reflexión para buscar una salida a la crisis y la forma de relanzar a la Comunidad, los Estados Parte deben comprometerse en el proceso con el fin de lograr un consenso sobre una nueva visión estratégica. Esta debería contemplar: i) La consolidación de la libre

²⁶ El Ministro de Relaciones Exteriores de Bolivia, David Choquehuanca ha pedido oficialmente el retiro del Secretario General, Dr. Freddy Ehlers de nacionalidad ecuatoriana.

circulación de bienes, servicios y personas. ii) El desarrollo de la infraestructura Andina, haciendo énfasis en carreteras, vías férreas, comunicaciones, interconexión eléctrica. iii) La creación y desarrollo de PYMES andinas iv) Consolidar la Política Exterior Común especialmente por medio de los mecanismos ya creados con México, Panamá, China, Unión Europea y MERCOSUR. v) Implementar y profundizar la aplicación de las resoluciones 587 y 552 sobre seguridad externa común, lo que permitirá avanzar en temas como la lucha contra el problema mundial de las drogas, el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras, municiones y explosivos, y la corrupción. vi) Impulsar la implementación de las Zonas de Integración Fronteriza y sus respectivos planes de desarrollo.

Para lograr lo anterior no es necesario reformar el Acuerdo de Cartagena, proceso que conlleva serios riesgos en las actuales circunstancias. La preservación de la CAN debe convertirse en una prioridad para la subregión.

VI. El Tratado de Cooperación Amazónica (TCA) y la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA)²⁷

Este tratado y su órgano ejecutivo han adquirido una particular relevancia en el ámbito regional en la medida en que la preservación del medio ambiente, el control del cambio climático y la

preservación de la biodiversidad se han impuesto como una prioridad en la agenda global. El tratado ha sido hasta la fecha subutilizado. Existe un evidente contraste entre la visión política que lo inspiró y su pobre desempeño, entre otras cosas, por la dificultad en lograr una eficiente administración en la OTCA.

A. Consideraciones

La importancia de los temas que atañen al TCA y la consolidación del liderazgo del Brasil deben aprovecharse para el relanzamiento del tratado, su fortalecimiento y refinanciación. El tratado debe lograr el compromiso de los países desarrollados a través de la cooperación haciendo énfasis en el valor estratégico de la región amazónica como productora de aire, agua, y depositaria de la megadiversidad.

VII. Asociación de Estados del Caribe (AEC)

La Asociación de Estados del Caribe es un Organismo de consulta, cooperación y concertación con énfasis en el desarrollo del turismo, el comercio, el transporte, y la atención a los desastres naturales. El Organismo sufre de un déficit en el compromiso político y en la asignación de los mínimos recursos humanos y financieros para avanzar en sus objetivos. Colombia asumió recientemente la Presidencia y está elaborando un diagnóstico para

²⁷ El Tratado de Cooperación Amazónica se firmó en Brasilia el 3 de Julio de 1978 por: Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela.

identificar y priorizar las áreas de acción con el fin de revitalizar el organismo.

Su Convenio Constitutivo se firmó el 24 de julio de 1994 en Cartagena de Indias y en él participan 25 Estados (G-3, CARICOM, SICA, más Cuba, Panamá y República Dominicana), 4 Estados asociados y 7 países observadores.

A. Consideraciones

La AEC está llamada a llenar un vacío evidente en la capacidad de concertación y cooperación de los países del caribe para hacer valer los intereses y prioridades de la región en el hemisferio.

VIII. Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla y el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica

El Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla fue creado en 1991 como un Foro de comunicación política permanente entre los Gobiernos de Belize, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá. Busca una expresión de voluntad política para consolidar una asociación privilegiada entre los países integrantes del Mecanismo.

El Mecanismo de Tuxtla tiene un ámbito global, y abarca todo el territorio de México. Por su parte, el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica es una herramienta de cooperación que se desprende de dicho mecanismo y se circunscribe para México a sólo nueve Estados (Campeche,

Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán)

De ahí que el Mecanismo de Tuxtla tenga características universales para los ocho países que lo integran, en tanto que el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica tiene una cobertura geográfica más restringida.

El Proyecto Mesoamericano es un espacio de integración y desarrollo de alto nivel que articula esfuerzos en las áreas de: energía, telecomunicaciones, transporte, facilitación comercial, desarrollo sustentable, salud, desastres naturales, vivienda y otros.

Inicialmente conocido como el Plan Puebla - Panamá, es un foro donde los países grandes que participan -México y Colombia- pueden obtener importantes réditos políticos frente a proyectos de cooperación que busquen el bienestar de los habitantes.

Colombia fue admitida en 2006 al Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica y en Julio 29 de 2009 al Mecanismo de Tuxtla.

A. Consideraciones

El Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla y el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica constituyen una nueva institucionalidad de especial significado para Colombia en la medida que tiene una dimensión caribeña y centroamericana. Colombia debe hacer un esfuerzo para desarrollar la Cooperación Sur-Sur y asegurar

así los lazos con esa región. El tema de infraestructura e integración energética podrán cimentar un proceso trascendental de largo aliento.

IX. La Nueva Institucionalidad Multilateral Americana

En los últimos años, a partir de la crisis del multilateralismo global y regional representada por las tensiones y dificultades en la ONU, OEA, Grupo de Río, y CAN se inició la creación de una institucionalidad que refleja una nueva realidad política y estratégica. En el hemisferio ha habido un deterioro en la capacidad de liderazgo de los Estados Unidos, México y Cuba; ese espacio ha sido copado por otros países como Brasil y Venezuela.

El ALBA es un ejemplo de esa nueva institucionalidad. Fue creada por iniciativa del presidente Hugo Chávez como una propuesta contraria al ALCA que lideraba Estados Unidos. El ALBA tiene como propósito fundamental la lucha contra la pobreza, la exclusión social; disminuir las asimetrías en el hemisferio; y generar oportunidades para obtener posiciones comunes en las negociaciones que se adelanten entre los organismos subregionales.

En general, la creación de la nueva institucionalidad latinoamericana ha estado liderada por Brasil y Venezuela. Es vista por muchos países de

la región como nuevos espacios de integración, otros la ven como una oportunidad para el ejercicio de una multilateralidad más independiente, especialmente frente a los Estados Unidos.

A. La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)²⁸

La Unión de Naciones Suramericanas se creó a partir de la celebración de las Cumbres Suramericanas, propuesta hecha en 1999 por el entonces Presidente de Bolivia, Hugo Banzer, para crear un mecanismo de diálogo y concertación política con la intención de integrar a la región. Esa idea fue retomada por el Presidente del Brasil, Fernando Henrique Cardoso quien convocó a los 12 presidentes en el año 2000 a una reunión en Brasilia, con motivo de la celebración de los 500 años del descubrimiento del Brasil logrando un significativo impulso al proceso. El liderazgo Brasileiro obedece a su interés en constituir un bloque suramericano; definir un área de influencia frente a México; constituirse en la contraparte de los Estados Unidos en el continente; y aumentar su influencia para la búsqueda de un puesto como miembro permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU.

UNASUR tiene como objetivo desarrollar un espacio suramericano integrado en lo político, social, económico y ambiental dando prioridad a unas

²⁸ Creada a partir de la Declaración de Cuzco de diciembre del 2004, adoptada por los Presidentes de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Uruguay, Surinam y Venezuela. El Tratado Constitutivo se firmó el 23 de mayo del 2008 en Brasilia. La Secretaría General tendrá como sede la ciudad de Quito. Los principales órganos son el Consejo de Jefes y Jefes de Estado y de Gobierno; el Presidente Pro Tempore el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores; el Consejo de Delegados; la Secretaría General; y el Secretario General.

áreas específicas: infraestructura, energía, agenda social, educación, y finanzas. Se buscó que tuviera una dimensión más humana, práctica, que no se centrara en el comercio y que procurara la ejecución de proyectos que representaran un cambio en la vida de los pueblos con especial énfasis en los estratos menos favorecidos.

Algunos de los aspectos más difíciles de la negociación se refirieron a: la necesidad de que se construyera sobre la convergencia de la institucionalidad existente, CAN y MERCOSUR, y no para reemplazarla; que el tratado incluyera cláusulas de adhesión para consolidar así el regionalismo abierto y darle una perspectiva latinoamericana; el tratamiento de la lucha contra el terrorismo; la participación de la sociedad civil; la creación de un Parlamento Sudamericano y de un tribunal; y la definición del número de países que deberían participar en un proyecto para que este se considere de UNASUR. Superados esos y otros escollos el tratado se firmó en Brasilia el pasado 23 de mayo del 2008.

UNASUR ha celebrado hasta la fecha 2 cumbres ordinarias y 4 cumbres extraordinarias. El Consejo de delegados se ha reunido 16 veces. En su última reunión se discutió sobre la creación de los Consejos Suramericanos de Infraestructura y Planeamiento; Social; de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación; y de Lucha contra el Narcotráfico. Además se hizo un repaso al proceso de ratificación de los diferentes países y se debatió la propuesta de adoptar un lema. La construcción de UNASUR sigue presentando dificultades, como lo ha demostrado la elección del Secretario General sobre la cual no se ha llegado a un consenso.

Sin embargo, la creación del Consejo Sudamericano de Defensa es una demostración de flexibilidad y pragmatismo. Este tiene su origen en UNASUR, y se basa en la cooperación, entre otras cosas para enfrentar las llamadas nuevas amenazas.

B. Consideraciones

A pesar de las dificultades en el avance e implementación, la nueva institucionalidad sudamericana representa una valiosa oportunidad para tratar temas indispensables en la integración del subcontinente y para crear nuevos espacios para el diálogo y la concertación.

X. Colombia y los organismos internacionales multilaterales

Colombia ha participado tradicionalmente en la creación de los Organismos Internacionales más relevantes en forma positiva e imaginativa. Entre muchos otros casos, constituyen ejemplos válidos los procesos de creación de la ONU, de la OEA, de la CAN y más recientemente de UNASUR y del Consejo Sudamericano de Defensa. De la misma forma participó en la construcción de regímenes hoy acogidos por la comunidad internacional, entre otras, para la lucha contra el problema mundial de las drogas; sobre protección del medio ambiente, para la preservación de la biodiversidad; contra el cambio climático; para el desarme nuclear; el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras o la lucha contra la impunidad que dio lugar a la creación de la Corte Penal Internacional. Sin embargo, la amplitud de la agenda y el grado de especificidad exigen del país mayor compromiso, continuidad y empeño en

su seguimiento y atención, ya que esta representa intereses vitales para la nación. Es una agenda que requiere de recursos financieros y humanos. Es indispensable reconocer y valorar los conocimientos, experiencia y prestigio que algunos funcionarios han podido adquirir a nivel internacional. Es importante asegurar nuestra presencia y participación al nivel político y técnico pertinente en los procesos que impone esta nueva dinámica y evitar que, como con frecuencia ha sucedido, nuestro esfuerzo sea esporádico, discontinuo o superficial.

A. Los organismos multilaterales en Colombia

Desde hace ya algunos años Colombia, por convencimiento y necesidad, ha invitado a los Organismos Multilaterales a hacer presencia en nuestro país para que por medio de la cooperación, la concertación y el diálogo coadyuvaran en la superación de problemas y necesidades de la sociedad o de las instituciones del Estado.

Esos organismos han hecho presencia en Colombia con el propósito de:

- ❑ Supervisar el desarrollo de la temática en el país, teniendo como referencia los estándares internacionales. Ha sucedido así por ejemplo en el caso de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario;
- ❑ Asesorar a diferentes entidades del Estado para alcanzar esos estándares;
- ❑ Contribuir al fortalecimiento institucional del Estado;

- ❑ Informar a la comunidad internacional sobre los desarrollos en el área respectiva, utilizando en muchas ocasiones los escenarios internacionales para ejercer presión;
- ❑ Formular críticas o reclamos al Estado o al Gobierno. Es evidente, que esta presencia se explica por falencias de nuestro Estado y nuestra sociedad.

Se han escogido seis casos en que los organismos multilaterales hacen presencia en áreas de vital importancia para el devenir nacional. De las 23 agencias o mecanismos del Sistema de las Naciones Unidas²⁹ que hacen presencia en Colombia se han escogido cuatro casos: la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos; el de la Organización Internacional del Trabajo; el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados; la Oficina de las Naciones Unidas para el Control de Drogas y Prevención del Delito.

En el ámbito global pero separado del Sistema de las Naciones Unidas, se ha escogido el caso del Comité Internacional de la Cruz Roja. Por último, se ha escogido la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia. MAPP/OEA, una de las instancias en las que hace presencia el Sistema Político Multilateral Hemisférico.

1. *La Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*

Por solicitud del entonces Presidente de la República³⁰, se negoció en Ginebra en 1996 el acuerdo

para la apertura de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.

El Gobierno solicitó la apertura ante el aumento de la violencia. Los índices de homicidios, secuestros, masacres, ataques a la infraestructura, entre otros, habían aumentado de forma tal que se cuestionaba la supervivencia de nuestra democracia y la viabilidad de la nación.

La victimización de civiles y los ataques a autoridades del orden nacional y local, impedían la presencia del Estado en extensas áreas del territorio nacional.

Al solicitar la cooperación de las Naciones Unidas, Colombia hizo un reconocimiento público de la dimensión del problema, solicitó el apoyo e involucramiento de la Comunidad Internacional

en la búsqueda de soluciones y abrió un espacio de análisis y discusión conjunta que contribuyó en la construcción de confianza y transparencia.

La Oficina se creó con el propósito de que cooperara y asesorara al Estado y a la sociedad en la formulación y aplicación de políticas y programas diseñados para la promoción, defensa y materialización de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario. Además, la Oficina está llamada a observar, recibir quejas e informar al Consejo de Derechos Humanos y a través suyo a la comunidad internacional sobre la situación en el país.

Todas sus actividades se deben desarrollar dentro de unos parámetros de imparcialidad, independencia, objetividad y transparencia y debe fomentar la confianza en su interacción con el Estado.

²⁹ A continuación se listan los organismos de la ONU presentes en Colombia. **Programas y Fondos:** Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD; Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, UNIFEM; Fondo de Población de las Naciones Unidas, UNFPA; Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR; Programa Mundial de Alimentos, PMA; Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF; Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, OACNUDH; Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, UN-HABITAT; Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas, UNVOLUNTARIOS; Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola, FIDA. **Comisiones Regionales:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. **Agencias especializadas:** Banco Mundial, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAO; Organización Internacional del Trabajo, OIT; Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud, OPS/OMS; Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNESCO; Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, ONUDI. **Departamentos y Oficinas de la Secretaría:** Centro de Información de las Naciones Unidas para Colombia, Ecuador y Venezuela, CINU; Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, UNODC; Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional, UNCRD; Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios, OCHA; Departamento de Seguridad, UNDSS. **Programas Interagenciales:** Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH SIDA, ONUSIDA. **Organismos Afiliados:** Organización Internacional para las Migraciones, OIM.

³⁰ El Acuerdo que permitió la apertura de la Oficina se celebró por solicitud expresa del Señor Presidente Ernesto Samper enviada al entonces Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos el Ex Canciller Ecuatoriano José Ayala Lasso. La negociación se adelantó bajo las instrucciones del Ministro de Relaciones Exteriores, Rodrigo Pardo.

La Oficina ha desarrollado una encomiable labor en la recepción y seguimiento de quejas, en la realización de misiones de observación, y realización de consultas y reuniones con autoridades y representantes de la sociedad civil, con el objetivo de construir un diagnóstico preciso e ilustrativo.

Además, la Oficina le presta asistencia técnica a diferentes instituciones del Estado incluyendo el Gobierno; ha apoyado la elaboración del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y el de Educación en Derechos Humanos. Ha desarrollado una intensa labor con las autoridades locales para incluir en los Planes de Desarrollo Municipales el tema de los Derechos Humanos y del derecho Internacional humanitario. Sólo en el último año capacitó a 180 jueces militares, preparó una guía para las víctimas, hizo un seminario sobre desaparición forzada y llevó a cabo otro sobre el derecho a la consulta previa de las comunidades indígenas, en coordinación con el Ministerio del Interior.

Además la Oficina viene desarrollando una importante misión pedagógica por medio de la publicación y distribución de comunicados, folletos, libros y material pertinente sobre los Derechos Humanos, que se destinan a la sociedad en general y en particular a funcionarios públicos y ONG³¹.

La Oficina inició su labor en 1997 en Bogotá, con seis expertos y un mandato por un año. Hoy

cuenta con 84 funcionarios, 24 expertos y nuevas sedes en Medellín, Cali y Bucaramanga. El presupuesto bianual asciende a aproximadamente 16 millones de dólares con financiación de Suecia, Noruega, Suiza, España, Canadá, Estados Unidos y la ONU.

El Gobierno y la Oficina hicieron una evaluación conjunta de los trabajos adelantados por esta durante los últimos diez años. En el documento final ratificaron, entre otras cosas, la importancia y trascendencia de la misma; reconocieron la necesidad de fortalecer la institucionalidad existente, de construir una cultura de derechos humanos; de desarrollar ulteriormente la cooperación internacional sobre el tema, y de hacer seguimiento a las recomendaciones hechas por la oficina.

2. *La Organización Internacional del Trabajo*

A partir del informe presentado por la misión de contactos directos enviada por la OIT a Colombia del 7 al 16 de febrero del año 2000, el Consejo de Administración solicitó al Director General³², que se implementara un mecanismo ad hoc para la cooperación con nuestro país. Se designó entonces un Representante Especial para prestar asistencia y verificar las medidas que tanto el gobierno como los trabajadores y los empleadores estaban tomando para dar cumplimiento a las recomendaciones de la OIT³³.

³¹ A/HRC/10/032

³² Dr. Juan Somavía de Chile.

³³ La implementación de este mecanismo se llevó a cabo con la valiosa colaboración del Presidente del Consejo de Administración, el entonces Embajador Celso Amorim, del Brasil.

La toma de esta decisión obedeció a la necesidad del Consejo de Administración de obtener información sobre los derechos y la seguridad de los sindicalistas en Colombia. De acuerdo con información suministrada por el gobierno, en el país se habían cometido 593 asesinatos de dirigentes y trabajadores sindicalizados entre 1991 y 1999. Según los sindicatos esta cifra se elevaba a más del doble.

Cinco años después, se suscribió en el seno de la 95 reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, el Acuerdo Tripartito por el Derecho de Asociación y la Democracia. Han jugado un rol fundamental en el desarrollo del acuerdo la oficina regional de la OIT en Lima y el Gobierno de los Estados Unidos por medio de la financiación de proyectos centrales del Acuerdo.

Los principales proyectos se refieren a: la lucha contra la impunidad³⁴; la protección a sindicalistas³⁵; el fortalecimiento del diálogo social; la promoción de las normas fundamentales del trabajo; la implementación de programas de generación de empleo para mujeres pobres; la capacitación técnica empresarial a jóvenes vulnerables y desplazados a nivel nacional; la capacitación para el desarrollo y fortalecimiento de capacidades para

la promoción del desarrollo económico local; y el nuevo régimen de la declaratoria de ilegalidad de los ceses colectivos de trabajo y de los tribunales de arbitramento.

La somera relación anterior nos permite afirmar que los programas de cooperación con la OIT contribuyen al avance de la agenda laboral y sindical de la nación.

3. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)

El ACNUR fue creado en 1950 para que, en nombre de la Comunidad Internacional, protegiera a los refugiados del mundo y procurara su atención y tratamiento. Se considera refugiado una persona que abandona su propio país por pertenecer a una determinada raza, religión, nacionalidad, grupo social, o por sus opiniones políticas.

En 1972 la Asamblea General asimiló, para los efectos del trabajo recomendado al ACNUR, la calidad de los desplazados internos a la de los refugiados³⁶.

En 1997 Colombia solicitó oficialmente ayuda al ACNUR para el tratamiento del problema del desplazamiento interno. En Junio de 1998 abrió

³⁴ En la lucha contra la impunidad se han tomado importantes medidas: la Fiscalía creó la Subunidad para atender casos de violencia contra sindicalistas que cuenta con 19 fiscales y aproximadamente 126 funcionarios; el Consejo Superior de la Judicatura creó 3 Juzgados Especializados. Lo anterior ha permitido pasar de 2 sentencias condenatorias dictadas en el 2002 a 76 en el año 2008.

³⁵ En el 2008 se protegieron 1.748 líderes sindicales.

³⁶ Hoy día el ACNUR atiende a aproximadamente 23 millones de personas de los cuales 6 millones son desplazados internos.

una oficina en Bogotá para fortalecer la capacidad institucional del Estado. En 1999 se firmó un memorando de entendimiento que le dio un marco a las actividades del ACNUR: prevención; desarrollo del marco legal para la protección; fortalecimiento de las instituciones llamadas a ocuparse del fenómeno; cooperación internacional; asesoramiento y pedagogía a la población desplazada para hacer posible la defensa de sus derechos; y desarrollo de los mecanismos nacionales de control.

Hoy día el ACNUR está trabajando con la población desplazada y el Estado en las áreas de vivienda, educación, tierras, patrimonio, y generación de ingresos. Para ese fin abrió 10 oficinas en el país³⁷.

El ACNUR hoy día atiende a aproximadamente medio millón de desplazados en los 50 municipios más afectados, y ha registrado dos millones de hectáreas para su protección.

4. Oficina de las Naciones Unidas para el Control de Drogas y Prevención del Delito

La Oficina contra las Drogas y el Delito fue creada en 1997 cuando se fusionó el Programa de las Naciones Unidas para el Control de las Armas y el Centro Internacional para la Prevención del Crimen. Su función es asistir a los Estados miembros en la lucha contra las drogas ilícitas el crimen y el terrorismo.

Sus objetivos son tres: ofrecer cooperación técnica a los Estados para luchar eficazmente contra el crimen organizado; realizar investigación de corte académica para tener un mejor entendimiento de las dinámicas del crimen organizado; finalmente, renovación normativa para lograr que los Estados cuenten con las herramientas jurídicas nacionales e internacionales suficientes para luchar adecuadamente contra el crimen y el delito.

En Colombia, la Oficina de las Naciones Unidas para el Control de Drogas y Prevención del Delito realiza sus funciones en el marco del convenio suscrito entre el Gobierno del país y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Sus actividades en el país tienen que ver con: "El desarrollo rural integrado y la sustitución de cultivos ilícitos, la aplicación de las leyes de fiscalización de drogas, la prevención, tratamiento y rehabilitación y las reformas de índole legislativa e institucional destinadas a ampliar la capacidad de los gobiernos para combatir el uso indebido y abuso de drogas (...)". Presta especial atención a "combatir el crimen organizado transnacional, el terrorismo, la corrupción y la trata de personas".

En la actualidad está desarrollando 8 proyectos en el área de drogas y 4 en el área del delito: monitoreo, seguimiento y evaluación de los programas nacionales de desarrollo alternativo del país: Familias Guardabosques, proyectos productivos, y

³⁷ Estas están ubicadas en Apartadó, Barrancabermeja, Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga, Cúcuta, Quibdo, Mocoa, Pasto, y Soacha.

monitoreo al grupo móvil de erradicación; Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos -SIMCI-; conservación ambiental a través de la erradicación de cultivos ilícitos y la consolidación de las prácticas ambientales indígenas en la Sierra Nevada de Santa Marta; fortalecimiento a proyectos productivos del desarrollo alternativo, en el marco de los Programas Regionales Integrales Sostenibles en Colombia; proyecto de desarrollo alternativo en Antioquia; proyecto de Responsabilidad Compartida; Fortalecimiento Nacional y Local para la reducción del Consumo de Drogas en Colombia; Apoyo al Monitoreo e Implementación de una Estrategia Integral y Sostenible de Reducción de Cultivos Ilícitos y Promoción del Desarrollo Alternativo en Colombia; Programa de Asistencia Legal para América Latina y el Caribe; Cooperación Policial y de inteligencia contra el tráfico de cocaína de latino América a África occidental; Prevención y lucha contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego y municiones como una herramienta para prevenir los delitos y promover una cultura de paz en Colombia; Proyecto Anti-Trata de Personas.

5. *Comité Internacional de la Cruz Roja*

El Comité Internacional de la Cruz Roja está en Colombia desde 1969. Desarrolla una encomiable labor en la difusión pedagógica y defensa del Derecho Internacional Humanitario.

Procura la protección a los no combatientes, asiste a los reclusos y a las víctimas de las minas terrestres antipersona. Ha apoyado a más de un millón de desplazados en los últimos años. El CICR

hace presencia en el país con 377 colaboradores en 20 zonas del país.

6. *Misión de Apoyo al Proceso de Paz MAPP/OEA*

El 23 de enero del 2004 el Presidente de la República y el Secretario General de la OEA firmaron el acuerdo por medio del cual se creó una Misión de Apoyo al Proceso de Paz.

El mandato se dio dentro de los principios de autonomía, neutralidad, y flexibilidad teniendo siempre presentes la soberanía e independencia del Estado colombiano.

El mandato incluye como sus principales funciones: el seguimiento al proceso de desmovilización de las autodefensas; el fortalecimiento y articulación institucional y el acompañamiento a comunidades y víctimas.

Desde que se creó la Misión, la situación ha variado considerablemente. La organización paramilitar llamada Autodefensas Unidas de Colombia se ha desmantelado. Se ha adelantado un importante proceso de desmovilización y, sin embargo, han aparecido nuevas bandas llamadas emergentes en aproximadamente 153 municipios, que representan el 14% del territorio nacional. La MAPP/OEA sigue por lo tanto prestando un apoyo sustantivo en los asuntos relacionados con: la aparición de las llamadas bandas emergentes; la aplicación de la ley de Justicia y Paz; la reinserción de desmovilizados y la reparación de las víctimas.

XI. Conclusiones y recomendaciones

A. Conclusiones

- ❑ El Fin de la era unipolar, la globalización, las tensiones generadas por los cambios en la concepción de la democracia; en el papel del Estado y el mercado frente a la sociedad, y el nuevo protagonismo de las regiones han puesto bajo presión la arquitectura internacional existente.
- ❑ El multilateralismo en sus diferentes niveles, global, hemisférico, y regional, está en crisis porque el asomo de una era multipolar hace el escenario más complejo, con más actores, intereses estratégicos diversos, y una agenda más amplia y exigente.
- ❑ La crisis ha estimulado un proceso de reforma en los tres niveles.
- ❑ La reforma conlleva adicionalmente la creación de una nueva institucionalidad.
- ❑ El multilateralismo está por adquirir una nueva dimensión y hoy constituye un espacio y un instrumento esenciales para las relaciones internacionales.
- ❑ Las dos dimensiones de las relaciones entre Estados, la bilateral y la multilateral, se complementan y apoyan. Son indispensables e interdependientes.
- ❑ A nivel global la ONU es el escenario multilateral donde los Estados tienen un espacio privilegiado para exponer sus posiciones y defender sus intereses frente a la comunidad internacional. Colombia debe involucrarse con mayor compromiso en su reforma. Una gestión en ese sentido fortalecerá su prestigio y su capacidad diplomática.
- ❑ A nivel hemisférico, la OEA sigue representando un Organismo invaluable como foro de concertación política y vehículo para la cooperación. También esta Organización se encuentra bajo considerable presión. La reciente Resolución sobre el levantamiento del veto a Cuba impuesto en 1962 y las dificultades que enfrenta en el tratamiento de la crisis Hondureña así demuestran.
- ❑ Las regiones y subregiones se han fortalecido y han recuperado su protagonismo como actores en el ámbito internacional. Bajo una nueva dinámica de transformación y tensión el multilateralismo regional ofrece nuevos espacios y oportunidades.
- ❑ La creación de nuevos Organismos Multilaterales regionales como UNASUR o el Consejo Sudamericano de Defensa resultan de enorme importancia para países como Colombia porque identifican nuevas tendencias y elementos comunes entre Estados; exponen y viabilizan las diferencias, y hacen posible la implementación de políticas regionales.
- ❑ Los Organismos Multilaterales, particularmente los nuevos, recogen en sus agendas las prioridades de la agenda Internacional.

- ❑ Aunque con interrupciones y diferentes énfasis, profundidad, y compromiso, Colombia ha participado en la construcción del multilateralismo y en los regímenes que hoy regulan muchos temas de la agenda internacional.
- ❑ Por aceptación o invitación los Organismos Multilaterales hacen presencia en Colombia influyendo profundamente en aspectos cruciales de la vida nacional. Sirven como ejemplo su contribución en la defensa, promoción, materialización de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario; en la problemática relacionada con la defensa y protección de sindicalistas, impunidad, y derecho de asociación; en el tratamiento del desplazamiento; en la lucha contra el problema mundial de las drogas y el crimen organizado y en diferentes aspectos relacionados con los procesos de paz, desmovilización y reintegración.

B. Recomendaciones

1. Colombia en las Organizaciones Multilaterales

- ❑ Colombia debe potenciar su participación en los organismos multilaterales, en los tres niveles a los que nos hemos referido. Debe incrementar su perfil y protagonismo buscando el tránsito hacia un papel más asertivo.
- ❑ Debe lograr una mejor coordinación entre lo bilateral y lo multilateral.
- ❑ Colombia debe hacer un esfuerzo especial para involucrarse más profundamente e influir en la reforma de las Naciones Unidas. Son de especial importancia para el país la reforma del Consejo de Seguridad; el fortalecimiento de la Asamblea General y la forma en que se implementen los mecanismos y el funcionamiento del nuevo Consejo de Derechos Humanos.
- ❑ El concepto de "transición" podría permitir la construcción de una nueva categoría de países que tuvieran acceso al Consejo de Seguridad por periodos de cinco años y con posibilidades de reelección. Se podría adoptar tal posibilidad sujeta a una revisión después de diez años. Lo anterior abriría un espacio a países que por diferentes razones se sienten subrepresentados.
- ❑ La Carta Democrática adoptada en el contexto de la OEA ha adquirido particular relevancia. La Carta provee el espacio para el escrutinio de los estándares a los que se comprometieron colectivamente los países del continente en el fortalecimiento, vigencia y defensa de las instituciones democráticas. Estas incluyen, entre otras: la separación e independencia de los poderes públicos; el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa; el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones basadas en el sufragio universal y secreto; y el régimen plural de partidos y organizaciones políticas.
- ❑ Es necesario enfatizar la importancia de la nueva institucionalidad multilateral para el país y la necesidad de contar con funciona-

rios especializados, de carrera, con capacidad política y técnica, para identificar los riesgos y oportunidades que este debe enfrentar. Se debe reconocer la importancia de la región en la dinámica que se ha impuesto y el nuevo protagonismo de los Estados.

- ❑ La participación de Colombia en UNASUR y el Consejo de Defensa de Suramérica son espacios de importancia para preservar y desarrollar los lazos con la región. Colombia debe continuar contribuyendo en su desarrollo institucional acompañando a los países con quienes se comparte una visión hacia el futuro. De nuevo, se trata de un espacio valioso para la coordinación y concertación con Brasil.
- ❑ Colombia debe asumir liderazgo en tres organismos que representan oportunidades y al mismo tiempo prioridades para nuestros intereses: en la Asociación de Estados del Caribe, en el Tratado de Cooperación Amazónica; en el Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla; y en el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica.
- ❑ El Tratado de Cooperación Amazónica y la OTCA representan un capital político e institucional invaluable para el estudio, conocimiento y defensa de la amazonía. Por medio de él se puede lograr una asociación de liderazgo con Brasil, procurándose una visión común y la suma de esfuerzos en bien de esa región.
- ❑ Es necesario desarrollar un gran esfuerzo de concertación interno con el fin de identificar

las prioridades de Colombia frente a la agenda multilateral que incluye áreas donde se presenta una dinámica compleja y exigente. Es indispensable construir consensos y capacidad política y técnica para enfrentarla.

Las dificultades que el país tiene a nivel bilateral ponen de relieve la trascendencia que adquiere su presencia y participación en el ámbito multilateral.

2. Los Organismos Multilaterales en Colombia

- ❑ Teniendo en cuenta la importante presencia de mecanismos y agencias de los Organismos Multilaterales en Colombia, especialmente de las Naciones Unidas y de la OEA, Colombia debe buscar una mayor y mejor coordinación con y entre las agencias y mecanismos instalados en el país.
- ❑ El Gobierno Nacional debe procurarse una visión de Estado que permita que la Nación asuma paulatinamente, con todas las garantías y transparencia, y en estricto cumplimiento de los parámetros y estándares internacionales las responsabilidades que hasta ahora ha delegado a esas agencias.
- ❑ Es indispensable reconocer la centralidad de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario en este proceso. Como un paradigma podemos utilizar el caso de la Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos para Colombia.

- ❑ Colombia deben crear los mecanismos de coordinación interinstitucionales para construir una visión de Estado.
- ❑ Deben incluirse mecanismos para consultar adecuadamente a la Sociedad Civil. Deben crearse mecanismos interactivos que permitan dar acceso a la sociedad civil a la información pertinente y procurar espacios oportunos para analizar o incorporar sus propuestas y preocupaciones.
- ❑ Con frecuencia el relacionamiento entre el Estado y los Organismos Internacionales, a pesar de la significativa presencia de estos últimos en nuestro país, se ha visto afectado por un ambiente de mutua sospecha y agresividad. Para ambas partes es indispensable imponerse parámetros que permitan a los mecanismos operar, incrementar el diálogo y la concertación.
- ❑ Se han dado también, alrededor de estas gestiones fuertes confrontaciones entre el Estado y Organizaciones No Gubernamentales, nacionales e internacionales. Mientras que estos debates son un elemento natural del posicionamiento de las ONG frente al Estado, ambas partes deben prevenir y evitar la politización de la confrontación.
- ❑ Se deberá diseñar una estrategia que contenga elementos tales como:
 - La construcción de consenso internos más sólidos frente a la agenda multilateral.
 - La preparación y profesionalización de recursos humanos y una mayor disposición de recursos físicos y financieros.
 - La preparación y planificación pertinente para ubicar a funcionarios colombianos de carrera en organismos multilaterales.
 - La priorización de temas de la agenda internacional y de organismos internacionales atendiendo el nuevo rol de la región y la posición de los Estados.
 - El reordenamiento estratégico global en curso.

Anexo 1

INSTITUCIONALIDAD ECONÓMICA CON RELEVANCIA

Asian-Pacific Economic Cooperation (APEC)

Funciona desde 1989 como un foro de coordinación, concertación y cooperación económica. Está conformado por los países de la cuenca del Pacífico, sus decisiones se toman por consenso y produce declaraciones no vinculantes. No tiene un tratado constitutivo. Son 21 economías cuyo producto interno bruto supera la de la mitad del mundo. Actualmente el ingreso de nuevos miembros esta bajo moratoria, impuesta hasta el año entrante, pero hay gran expectativa por las solicitudes de ingreso que incluyen, entre otras, a la India.

Con esas características es un foro de importancia política creciente en tanto que permite identificar las visiones estratégicas de los países y es capaz de crear nuevos vínculos con los países del este asiático que pronto tendrán un desarrollo similar a los países de Europa.

Arco del Pacífico Latinoamericano

Una iniciativa que tiene como fundamento la creación de un espacio informal de alto nivel de concertación política, económica y comercial con el fin de fortalecer y proyectar sus relaciones con los países de Asia Pacífico.

Son 11 países latinoamericanos de la Cuenca del Pacífico que tienen 4 grupos de trabajo: i) Convergencia comercial e integración; ii) Promoción y protección de las inversiones; iii) Infraestructura, logística y facilitación del comercio; y, iv) Cooperación económica y técnica para la mejora de la competitividad.

Bibliografía

- Asamblea General de las Naciones Unidas (1997), "Renewing the United Nations: a Programme for Reform", Reporte del Secretario General, A/51/950.
- _____(2002), "Strengthening of the United Nations: an Agenda for Further Change", Reporte del Secretario General, A/57/387.
- _____(2005), "In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All", Reporte del Secretario General, A/59/2005.
- _____(2006), "Investing in the United Nations: for a Stronger Organization Worldwide", Reporte del Secretario General, A/60/692, Resolución 1991 A de 1963.
- Cancillería de Colombia (2009), "Informe de la 16ava Reunión del Consejo de Delegados de la Unión de Naciones Suramericanas".
- _____(2009), "Ayuda memoria UNASUR".
- _____(2009), "Posición de Colombia: Unidos por el Consenso".
- Cardona, D. (2007), "La Escurridiza integración en América Latina: Algunas reflexiones". *Revista Perspectiva*, No. 17. Bogotá D.C.
- Fescol (2008), "Policy News", No. 19, Noviembre-diciembre.
- _____(2008), "Policy Paper", No. 33, Septiembre.
- Martinetti, I. (2005), "Secretariat and Management Reform", en: *Managing Change at the United Nations*, Center for UN Reform Education, New York.
- Naciones Unidas (1948), "Carta de Constitución de las Naciones Unidas", Bogotá.
- OEA (1948), "Carta de la OEA".
- _____(1985), "Protocolo de Cartagena".
- Swart, L. (2005) "Revitalization of the General Assembly", en: *Managing Change at the United Nations*. Center for UN Reform Education. New York.
- UNASUR (2008), "Tratado Constitutivo de UNASUR".
- _____(2008), "Tratado Constitutivo del Consejo Sudamericano de Defensa".
- _____(1979), "Tratado Constitutivo de la CAN".
- Von Freiesleben, J. (2005), "Security Council Reform", en: *Managing Change at the United Nations*, Center for UN Reform Education, New York.
- _____(2005), "System-Wide Coherence", en: *Managing Change at the United Nations*, Center for UN Reform Education, New York.
- Yeboah, N. (2005), "The Establishment of the Human Rights Council", en: *Managing Change at the United Nations*, Center for UN Reform Education, New York.

La cuestión de las drogas y la política exterior de Colombia: hacia un cambio paradigmático

Juan Gabriel Tokatlian*

Abstract

This document analyzes the global anti-drug policy and its relation with the Colombian foreign policy. After reviewing the findings of the current literature, there is a depletion of the prohibitionist kind drug strategy. Its logic can be regarded today as flawed, deficient, ambiguous and counterproductive to the extent that non-combat structural factors and forces that have contributed to the development and strengthening of this business in the world. In that sense, Colombia could lead a discussion for a new paradigm in which emphasis is placed on a co-construction alternative drug policy. It is also important lead to "crossover thematic" or a new politics-linkage between the existing global regimes, in order to not implement drug policies that increase the violation of human rights, environmental degradation and the proliferation of weapons. Finally, it is crucial to guide the main drug strategies to enhance good public policy on justice, equity, health, human rights, education and employment.

Resumen

El presente documento hace un análisis de la política antidroga global y su relación con la política exterior colombiana. Tras revisar los hallazgos de la literatura actual, se encuentra un agotamiento de la estrategia antidroga de corte prohibicionista. Su lógica puede ser considerada hoy como errada, deficiente, ambigua y contraproducente; en la medida que no combate los factores estructurales y las fuerzas que han coadyuvado al desarrollo y fortalecimiento de dicho negocio en el mundo. En ese sentido, Colombia podría liderar un debate y una práctica a favor de un nuevo paradigma en el cual se haga énfasis en una co-construcción alternativa de la política antidroga. Asimismo, resulta relevante propiciar un "entrecruzamiento temático" o un nuevo linkage politics - entre los regímenes globales existentes para que no pongan en práctica políticas antidroga que incrementen la violación de los derechos humanos, la degradación ambiental y la proliferación de armas. Finalmente, resulta crucial orientar las principales estrategias antidroga a fortalecer una buena política pública en materia de justicia, equidad, salud, derechos humanos, educación y empleo.

Keywords: Anti-drug policy, co-construction alternative, public social policy, narco-terrorism, narco-democracy.

Palabras clave: Política antidroga, co-construcción alternativa, política pública social, narcoterrorismo, narco-democracia.

Clasificación JEL: H11, H56, K14.

Primera versión recibida el 15 de junio de 2009; versión final aceptada el 10 de septiembre de 2009.

Coyuntura Económica, Vol. XL, No. 1, primer semestre de 2010, pp. 179-199. Fedesarrollo, Bogotá - Colombia.

* El autor agradece las observaciones y sugerencias hechas por los miembros de la Misión de Política Exterior a versiones preliminares. Los comentarios y afirmaciones realizadas en este artículo sólo comprometen al autor.

*We are governed, our minds molded, our tastes formed,
our ideas suggested, largely by men we have never heard of.*

Edward Bernays, "Organizing Chaos", 1928

I. Introducción

El presente documento hace un análisis de la política antidroga global y su relación con la política exterior colombiana. En la primera parte remite a algunos de los hallazgos centrales que identifica la literatura actual en materia de drogas. Por ejemplo, discute la racionalidad del fenómeno de las drogas, el régimen antidroga, la corresponsabilidad, las prácticas específicas de los estados frente al problema de las drogas, el caso colombiano y el contexto global. La segunda se refiere a ciertas conclusiones que podrían sustentar una perspectiva distinta a la vigente respecto a la política exterior anti-narcóticos de Colombia. Por último, se mencionan unas recomendaciones de tipo general.

II. Hallazgos

A. Acerca de la racionalidad del fenómeno de las drogas

Según la Oficina de Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (ONUDD) existen unos 208 millones de consumidores (entre 15 a 64 años) de drogas de base natural y sintética¹. Si se considera la población mundial en esa escala etaria, esa

cantidad representa casi aproximadamente el 4,8% y si se considera la totalidad de la población del mundo, corresponde aproximadamente el 3,2%. A su vez, unos 165,6 millones son consumidores de marihuana. En consecuencia el porcentaje de los que usan drogas más duras en comparación al total mundial de habitantes es mucho menor. En realidad, de acuerdo a la ONUDD los "problem drug users" equivalen al 0,6% de la población entre 15 a 64 años que usa drogas; lo cual significa un porcentaje aún más bajo si se toma toda la población mundial. Esto remite, por lo tanto, a una pregunta imperiosa: ¿qué racionalidad subyace a una política antidroga global que tiene un núcleo problemático de personas afectadas tan reducido?

La lógica prevaleciente ha sido la de la "guerra contra las drogas", entendida como una aproximación que expresa la existencia de una campaña prohibicionista de corte militante que busca suprimir, preferentemente con fuertes medidas represivas, el fenómeno de las drogas en cada uno de sus componentes y fases. En ese sentido, el objetivo de la prohibición es lograr la abstinencia frente a determinadas sustancias psicoactivas y así crear una sociedad libre de drogas. Ello implica, por lo tanto, eliminar el cultivo, la producción, el procesamiento, el tráfico, la distribución, la comercialización, la financiación, la venta y el uso de un conjunto específico de sustancias psicoactivas declaradas ilegales. Cabe subrayar, sin embargo, que la prohibición actual no es "pura": prevalece un modelo de coerción inconsistente o imperfecta. Más allá de la

¹ 2008 World Drug Report.

retórica de cruzada y las acciones de vehemencia contra los narcóticos, el prohibicionismo vigente es "impuro" y plagado de ambigüedades, dobleces e inconsistencias. Por un lado, se castiga y se persigue selectivamente a determinados protagonistas y con más énfasis a ciertas fases del fenómeno de las drogas. Y por el otro, se toleran relativamente las prácticas de algunos agentes en determinadas coyunturas y de acuerdo a criterios bastante opacos. Ahora bien, también corresponde explicitar que en su versión más "pura" o "impura" la consecuencia de la prohibición ha sido y tiende a ser invariable: genera más crimen, corrupción, desorden, violencia, lucro e inestabilidad; hechos que, no obstante, afectan de manera desigual a las sociedades. ¿Pero entonces qué justifica preservar una fallida "guerra contra las drogas"? En última instancia, ello obedece a una suerte *kulturkampf*-de lucha cultural-; por lo que existe una cuestión de valores muy profundos arraigados en la lucha contra las drogas. Eso implica que una estrategia alternativa no prohibicionista debiera ser ética y socialmente consistente para lograr modificar el profundo sustrato que guía la política vigente en materia de narcóticos.

B. Acerca del régimen antidroga

A pesar del fiasco que ha resultado la política prohibicionista se ha logrado imponer un régimen

internacional en torno al tema de las drogas². En este sentido, Estados Unidos ha demostrado tener un enorme poder estructural; es decir, la voluntad y capacidad de establecer las "reglas de juego" para abordar, orientar y fijar ciertos asuntos y ser acatado efectivamente³. El régimen global antidroga -replicado en el plano hemisférico- toma su contorno actual a partir de los años sesenta y está basado en la dinámica clásica y ortodoxa de la seguridad nacional: un régimen concentrado en los estados, fuertemente represivo, centrado en el control de la oferta, impuesto mediante apremios y amenazas y acompañado de algunas concesiones menores. En los años noventa, el modelo de prohibición subyacente a ese régimen fue, de facto, asumido por las agencias de Naciones Unidas -en particular, con la Sesión Especial de la Asamblea General de ONU sobre drogas (UNGASS) de 1998- y nunca impugnado por Europa- como se pudo corroborar en la última década.

Más allá de los discursos que invocan el diálogo y los compromisos de las partes, los incentivos negativos y positivos para resolver el problema de las drogas, el equilibrio entre medidas frente a la oferta y la demanda, y la importancia de políticas integrales, las prácticas efectivas y específicas en Estados Unidos, la Unión Europea, América Latina y las Naciones Unidas muestran que el régimen global antidroga prohibicionista se ha afianzado.

² Un régimen es una "serie de principios implícitos o explícitos, normas, reglas y procedimientos de decisión alrededor de los cuales las expectativas de los actores convergen en un área dada de las relaciones internacionales". Krasner (1983).

³ El poder relacional se define por una cuantía de atributos que le permiten a un actor lograr que otro cambie su conducta de acuerdo a las preferencias del más poderoso. El poder estructural, a su vez, se refiere a "reglas de juego" que son acatadas por diversos actores estatales y no estatales. Strange (1996).

Sin embargo, el triunfo de este particular modo de aproximarse al fenómeno de las drogas no significa que éste sea el adecuado. Si se evalúan los compromisos de las Cumbres de Cartagena, Colombia (1990) y San Antonio, Estados Unidos (1992) en el plano hemisférico y de la sesiones de la ONU de 1998 y de 2009 con los resultados concretos en los últimos años, tanto en términos continentales como mundiales, se entenderá por qué el régimen compulsivo de prohibición ha sido un fracaso.

En buena medida, ese fracaso obedece al hecho de que dicho régimen adolece de legitimidad, credibilidad y simetría. La erosión de la legitimidad resulta por que las naciones que se espera observen las "reglas de juego" no las aceptan e intentan evitar o burlar las prescripciones y obligaciones establecidas. La pérdida de credibilidad es la consecuencia de que las estrategias y tácticas no son percibidas, luego de reiterados intentos, como eficaces para alcanzar las metas propuestas. La ausencia de simetría se evidencia en que los costos y beneficios ligados al mantenimiento del régimen no se ven como justamente distribuidos entre las partes involucradas.

C. Acerca de los límites de la corresponsabilidad en materia de drogas

Desde los años noventa en adelante, y gracias en buena medida a iniciativas concurrentes aunque poco coordinadas de países como Colombia y México en el Sur y de varias naciones (por ejemplo, Gran Bretaña) de la Unión Europea en el Norte, el principio de la corresponsabilidad en cuanto a la cuestión de los narcóticos fue siendo aceptado y

validado por la comunidad internacional. En cierto sentido, eso fue el resultado de la gradual caducidad de las miradas dicotómicas sobre el fenómeno de las drogas. Las perspectivas más usuales en esa dirección hacían referencia a la existencia clara y categórica de "países productores" y "países consumidores", a la identificación del origen de la problemática en los "polos de oferta" o los "centros de demanda" según el caso, y a la presunta existencia de "buenos" y "malos" de acuerdo al compromiso efectivo y adecuado en la lucha antinarcóticos. Esa separación dicotómica sólo reforzó equívocos y estereotipos en los países desarrollados y en las naciones en vías de desarrollo. Para los primeros, la mayoría de los gobiernos en la periferia eran inmaduros, incapaces e inconstantes en su combate contra el negocio de las drogas y, por lo tanto, se los estigmatizaba, en general, como ejemplos de "narcocracias", "narco-estados" o "narco-democracias". Para los segundos, los países centrales recurrían a un doble estándar, no asumían domésticamente las políticas draconianas que le exigían al Sur y desplegaban un "narco-imperialismo" moral en torno al tema de las drogas ilícitas.

En ese contexto, la noción de la corresponsabilidad contribuyó a despolarizar, parcialmente, la polémica interestatal en cuanto a la lucha antinarcóticos, facilitó el logro de algunos ajustes en las políticas públicas contra las drogas y permitió un debate más amplio entre los actores sociales localizados en los diferentes países afectados por el problema de las sustancias psicoactivas ilícitas.

Ahora bien, ese principio, cada vez más consensuado no aportó a la solución de las graves

dificultades generadas por el fenómeno de las drogas. En realidad, la corresponsabilidad contribuyó a "normalizar" la "guerra contra las drogas"; una guerra que fue incorporando algunas pocas "zanahorias" al arsenal de "garrotes" tradicionalmente implementados. Más allá del recurso discursivo, en el sentido de que muchos actores (en el Norte y en el Sur, en el plano estatal y no gubernamental, lícitos e ilegales) y factores (el tráfico de armas livianas, la venta de precursores químicos, el lavado de activos, entre otros) eran simultáneamente responsables de la expansión violenta y lucrativa del negocio de los narcóticos, las tácticas punitivas no se alteraron y la prohibición se tendió a naturalizar como la vía primordial para hacer frente al asunto de las drogas. En breve, la retórica de la corresponsabilidad -que también fue adoptada por Naciones Unidas- permitió que el *statu quo* en materia de drogas se preservara, con menos críticas estridentes del Sur y mayor exculpación circunspecta del Norte.

D. Acerca de las prácticas estatales específicas ante el problema de las drogas

Los estados disponen de tres tipos de medidas y acciones en el frente de los narcóticos. Por una parte, pueden aplicar políticas punitivas que procuran sancionar con severidad la mayoría sino todos los eslabones internos y externos del fenómeno de las drogas. Por otra, pueden implementar políticas compensatorias en algunos ámbitos para mitigar los costos de un combate frontal contra los narcóticos. Por último, pueden ensayar políticas alternativas que se orientan en un horizonte menos prohibicionista. La crimina-

lización extendida de los diferentes componentes y las distintas fases del fenómeno de las drogas es un ejemplo de política punitiva; la sustitución de cultivos a través de proyectos de desarrollo rural es un ejemplo de política compensatoria; y la despenalización del consumo de una dosis personal es un ejemplo de una política alternativa. Al analizar el curso de los comportamientos de buena parte de los gobiernos resulta que, en gran medida, las políticas antidroga diseñadas y ejecutadas han ido adquiriendo, en las últimas dos décadas, un perfil más coercitivo que persuasivo.

La complementación de alta punición, baja compensación y exiguas alternativas puede llevarse a cabo de dos maneras diferentes. Una vía es la cruzada; es decir, el enfrentamiento enérgico contra el narcotráfico con los elementos que se dispone. Otra opción es el acomodamiento; es decir, la aceptación formal de una estrategia represiva pero la coexistencia tácita con los avances del narcotráfico en diversos ámbitos de la vida nacional. La cruzada, con su idea nuclear de erradicar completamente el fenómeno, ha sido invocada con recurrencia por diversos gobiernos y promovida por Washington, pero sin resultados promisorios. La convivencia ha sido practicada, de facto, por algunas administraciones en ciertas coyunturas, aunque la presión externa y los fracasos internos han dificultado su permanencia en el tiempo.

En realidad, lo que ha prevalecido es una particular oscilación entre *modus vivendi* y *modus pugnandi* entre el Estado y los narcotraficantes. La tercera "vía" -más evidente en Latinoamérica en

los casos de México y Colombia⁴ no ha resultado particularmente exitosa. El movimiento entre confrontación y convivencia que, en los hechos, se ha dado durante muchos años no implica que se asista a ciclos idénticos y estables: el Estado no ha resultado fortalecido estratégicamente y el crimen organizado vinculado a las drogas ha ido logrando ventajas significativas. La secuencia es familiar: después de cada fase de acomodamiento parcial sigue una etapa de confrontación virulenta en la que anuncia un éxito resonante en la lucha antidrogas, pero dado que no se resuelve el meollo de la problemática y el narcotráfico resurge con más fuerza (usando, una vez más, la intimidación, la cooptación y la violencia) y creatividad (mejorando su capacidad adaptativa y empresarial) se retorna a un nuevo acomodamiento. Esto se repite en diferentes momentos. Sin embargo, la fortaleza y credibilidad de los gobiernos que han seguido este camino no ha resultado consolidada; por el contrario, la práctica errática y ambigua de combatir y consentir ha incrementado el deterioro institucional.

E. Acerca de los efectos de la estrategia antidroga prevaleciente

Si se observa una región como Latinoamérica y sus políticas públicas antidroga se detectan ciertas constantes y determinadas transformaciones del fenómeno de las drogas. La continuidad se detecta en varios frentes. Por ejemplo, la persistencia en el tiempo de prácticas tales como el énfasis en las

acciones de control y represión en los polos de cultivo y provisión; el hincapié en la erradicación de cultivos ilícitos y el desmantelamiento de los conglomerados mafiosos; la activa participación de los militares en labores antinarcóticos; el combate a toda la cadena interna (producción, procesamiento, lavado, tráfico, consumo, etc.) en los centros de cultivo y tránsito de las drogas; y la estigmatización implícita o el rechazo explícito a iniciativas poco convencionales. El énfasis mayor en combatir la oferta descansa en cuatro supuestos: primero, se asume que la demanda depende de la oferta, por lo tanto, se busca reprimir los centros de cultivo, producción, procesamiento y tráfico de narcóticos. Segundo, se asume que un tratamiento punitivo en ese epicentro es más efectivo en términos de efectos (metas y logros) y de recursos (asistencia y presupuesto). Para el balance costo/beneficio se presume que es más ventajoso concentrar los esfuerzos antinarcóticos en los núcleos de oferta. Tercero, se asume que los efectos de una mejor supresión de cultivos ilícitos serán múltiples para los países productores. Entre otros, se subraya la disminución del poder de los traficantes y la contención de la violencia generada por el narcotráfico. Y cuarto, se asume que los efectos de una vigorosa destrucción de los cultivos ilícitos serán de tres tipos para los países consumidores: menor disponibilidad, mayor precio y menos potencial de pureza de las drogas. Sin embargo, es notorio que el hincapié en la lucha en los centros de oferta no ha alterado el negocio ilícito de los narcóticos. En particular, hoy es posible

⁴ Corresponde remarcar que esta "vía" no es patrimonio contemporáneo de estos países; en otros contextos geográficos y diferentes momentos históricos distintos países han vivido situaciones idénticas.

afirmar que la disponibilidad de sustancias psicoactivas ilícitas no se ha alterado, los precios bajan y la pureza crece; es decir, los resultados son inversos a los inicialmente supuestos o buscados.

Asimismo, se observan otras notas que ya estaban presente desde hace unos lustros: por un lado, la capacidad de resiliencia y adaptabilidad de los narcotraficantes que se han ido adecuando a las acciones antidroga emprendidas y se muestran, simultáneamente, cada vez más sofisticados y violentos en su comportamiento empresarial y mafioso. Por otro lado, el aumento de la corrupción oficial, el incremento de la violación de los derechos humanos, el deterioro ambiental (tanto como producto de las actividades del narcotráfico como de las políticas de fumigación y erradicación forzada) y la persistente fragilidad territorial del Estado.

Los cambios apuntan en dos direcciones: los de grado y los de tipo. Ejemplo de lo primero es el alcance de la amenaza. Cada vez resulta más evidente, por ejemplo, que en América Latina el fenómeno de los narcóticos se configura en una suerte de peligro existencial. En Europa el asunto adquiere los contornos de una asechanza progresiva, muy ligada a la cuestión de la criminalidad organizada transnacional. En Estados Unidos, la centralidad alcanzada por la amenaza terrorista ha colocado el tema de las drogas en un lugar menos relevante en términos de reto letal. A su vez, resulta interesante mencionar la ampliación de los actores vinculados al fenómeno de las drogas. De hecho, por definición este asunto nunca fue patrimonio exclusivo de las relaciones interestatales; en su esencia se trata de una cuestión que nace y se desarrolla desde el pla-

no no gubernamental y como un lucrativo negocio ilegal. La participación de agentes armados no estatales -anti o paraestatales- en el desarrollo del emporio de los narcóticos produjo, en especial desde mediados de los ochenta en adelante, una mayor complejidad y más contradicción en el manejo del fenómeno de las drogas. La activa movilización de las organizaciones cocaleras en los Andes centrales, en particular y con fuerza creciente durante los noventa, le agregó más visibilidad y centralidad al tema. Las demandas de ONG ambientalistas, los reclamos campesinos, las manifestaciones de movimientos indígenas, las propuestas alternativas de líderes locales, las discusiones sugeridas por legisladores provenientes de áreas afectadas, el activismo judicial de algunos magistrados y los pronunciamientos de intelectuales en torno a la cuestión de los narcóticos le agregaron densidad y controversia al debate en la materia.

Respecto al cambio de tipo es importante subrayar el papel de las fronteras en toda la dinámica del narcotráfico. En especial, cabe destacar dos hechos. Por un lado, el caso de Colombia en Sudamérica por cuanto la dispersión de los cultivos hacia las áreas fronterizas, así como el papel de la guerrilla y el paramilitarismo en el negocio y su presencia en esas zonas ha significado una exacerbación de las dificultades de distinto tipo con los países colindantes. Por otro lado, la dimensión no sólo andina sino también amazónica de todo el encadenamiento productivo y delictivo en torno a las drogas le da una connotación más compleja y tensa a la narco-geopolítica regional. La intersección de los Andes y la Amazonía implica que ya no es tan válido hablar de un "problema de las drogas" vinculado a un solo

ámbito geográfico y a un arco específico de países. En la práctica eso implica que debe examinarse con más detalle el vínculo andino-brasileño en el campo de las drogas y seguirse con mayor atención el grado y alcance de la colaboración entre Brasilia y las capitales del mundo andino.

F. Acerca del auge del crimen organizado

A los efectos de esta reflexión es importante remarcar que la cuestión del crimen organizado ha pasado a ocupar un lugar más destacado en la agenda de la comunidad internacional⁵. Ello se observa en diversos ámbitos y foros: en lo que hace al "Triángulo Atlántico" (Estados Unidos, Europa y Latinoamérica) ello es evidente. Ahora bien, en Europa y Estados Unidos se entrelaza la percepción de amenaza del crimen organizado con la cuestión del terrorismo de alcance global y el potencial de que los "estados fallidos" sirvan de santuario para ambos o para el nexo entre los dos; lo cual implica que aquella amenaza sea generalmente concebida como un problema de seguridad. En América Latina la mirada sobre el ascenso del crimen organizado se vincula más con la vulnerabilidad externa y la institucionalidad interna; es decir, se trataría de un problema de gobernabilidad. En efecto, el avance del crimen organizado socava la democracia, debilita el Estado de derecho, facilita

la corrupción, aumenta la injusticia social, produce costos directos e indirectos sobre la economía, exacerba una subcultura que premia la ilegalidad, degrada el sistema político, afecta la soberanía nacional y reduce la autonomía estatal en el frente internacional.

Esta discordancia de perspectivas -que reproduce, una vez más, otras diferencias entre el Norte y el Sur- puede tener, sin embargo, consecuencias negativas para la región. Tal como lo muestra el tratamiento de otros temas -por ejemplo, el terrorismo y las drogas- hay dos alternativas diferentes y dos enfoques disímiles. Respecto a las alternativas puede existir una postura defensiva que intenta lidiar, preferentemente, con las dimensiones o componentes de un determinado fenómeno en el propio territorio (en este caso, Estados Unidos y Europa) u otra postura ofensiva que busca transferir, en gran medida, al exterior el ámbito de lucha contra dicho fenómeno. Respecto a los enfoques puede existir uno que enfatice los instrumentos militares para superar la cuestión u otro que propicie medios no exclusivamente represivos. Si los antecedentes del terrorismo y las drogas sirven de muestra y si no se gesta internamente en Estados Unidos y la Unión Europea una coalición sociopolítica que proponga una mirada y una estrategia distintas, habrá que esperar que el combate contra el crimen organiza-

⁵ Cabe destacar que, de acuerdo a Stier y Richards (1987), el crimen organizado se desarrolla en tres estadios. Tiene una fase "predatoria" inicial que se distingue por la afirmación territorial de grupos criminales que garantizan su poderío por medio de la violencia, y con ello logran defender su empresa ilícita, eliminar rivales, ganar influencia local y asegurar el monopolio privado de la fuerza. Tiene una fase "parasitaria" posterior que implica una sustancial influencia política y económica, combinada con una evidente aptitud corruptora. Y tiene un último nivel "simbiótico" cuando para lograr su afianzamiento el sistema político y económico se vuelve tan dependiente del "parásito" es decir, del crimen organizado- como éste de la estructura establecida.

do transnacional se libre preponderantemente en nuestra región y por vía de la fuerza.

Ahora bien, e independiente de las políticas a seguir por parte Washington y Bruselas frente al crimen organizado, América Latina está siendo testigo del peligroso encumbramiento de una *pax mafiosa* a lo largo y ancho de la región; es decir, al crecimiento y consolidación de una nueva clase social criminal con capacidad hegemónica ante la desorientación de las elites dirigentes, la parálisis de la sociedad civil, el debilitamiento del Estado y de las inconsistencias de la comunidad internacional⁶. Esta *pax mafiosa*, que se expresa más a nivel local, municipal, provincial y departamental que en el plano nacional, confirma la existencia de una sofisticada criminalidad organizada que opera con más influencia y recursos que muchos estados; en especial en Latinoamérica.

G. Acerca de la falta de cooperación

Una de las notas más elocuentes en la evolución del fenómeno de las drogas en el mundo andino es la falta de cooperación entre los cinco países en materia de narcotráfico y de crimen organizado. La literatura especializada ha estudiado los diversos dilemas que conducen a esquemas no cooperativos, el peso de la distribución de poder y los factores ideológicos en la configuración de relaciones conflictivas, los modos de en que los errores de percep-

ción, entre otros, inciden sobre las preferencias, los intereses y las intenciones, y la relevancia de gestar regímenes e instituciones que permitan moderar y encauzar las divergencias y tensiones. Sin duda, las variables estructurales son gravitantes en cuanto a los niveles de conflicto/cooperación entre distintas contrapartes. Sin embargo, la falta de comportamientos cooperativos no está predeterminada. En realidad, las perspectivas sistémicas "reconocen la centralidad de la interacción y el contexto"; por lo tanto, "la cooperación es el producto de la elección y las circunstancias"⁷.

En los años ochenta y principios de los noventa, cuando las similitudes políticas en la región eran mayores, en medio de relaciones bilaterales medianamente semejantes frente a Washington y en condiciones de una visión moderadamente afín frente a los principios y prácticas de la "guerra contra las drogas", los grados de cooperación intra-andina fueron mediocres. Desde finales del siglo XXI, y en particular después del 11 de septiembre de 2001, ante cambios domésticos considerables en los países de la subregión y en virtud de las modificaciones observadas debido al impacto y alcance del fenómeno de las drogas en el área, la escala de cooperación intra-zonal fue aún más baja. Probablemente tres elementos resultaron clave en el empeoramiento del *ethos* cooperativo. Por un lado, la expansión crítica del negocio de las drogas, en sus múltiples dimensiones y dinámicas, a lo largo y ancho de los

⁶ Sobre este tema ver Tokatlian (2007a).

⁷ Stein (1990).

Andes produjo, paradójicamente, menos incentivos para la colaboración y coordinación de políticas estatales. Por otro lado, la desarticulación del proyecto de integración subregional -en particular, de la Comunidad Andina de Naciones- y el deterioro de las relaciones diplomáticas como producto de una amplia gama de incidentes de diverso tipo, dificultó aún más ampliar la confianza mutua y desarrollar estrategias compartidas y consensuales frente al narcotráfico y la delincuencia organizada. Por último, el liderazgo político en cada una de las naciones no contribuyó a estimular espacios a favor de comportamientos cooperativos.

La falta de cooperación no sólo limitó la posibilidad de acciones conjuntas para enfrentar el fenómeno de las drogas en los Andes en aras de su parcial superación interna y sub-regional, sino que también restringió la probabilidad de acciones concertadas dirigidas a un objetivo compartido como es la reducción de los costos transferidos desde el exterior a través de la "guerra contra las drogas". Sin cooperación no hubo poder de innovación (para resolver una compleja situación doméstica) ni poder de resistencia (para enfrentar una imposición desde el exterior).

H. Acerca del caso colombiano

Es probable que el ejemplo de Colombia resulte el más emblemático respecto a la implementación concreta de la lógica de la "guerra contra las drogas". En ese sentido, los resultados del Plan Colombia, desarrollado por Washington y aplicado por Bogotá, son significativos. Cuando se hizo público en el año 2000, el Plan Colombia tenía una doble lógica:

reducir drásticamente la producción y exportación de narcóticos, al tiempo que se fortalecía la campaña de contrainsurgencia de Colombia contra los rebeldes de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). En ese entonces, Estados Unidos consideraba que Colombia tenía en su seno dos amenazas cada vez más interrelacionadas que, de no mediar una respuesta militar exitosa, anunciaban la sombría perspectiva de convertirla en un "estado fallido". De hecho, a pesar de haber recibido casi US\$ 1.400 millones de dólares de Washington entre 1989 y 1999 para el combate al narcotráfico, Colombia no había reducido el problema.

Con los ataques del 11 de septiembre de 2001 y la respuesta de la administración del Presidente George W. Bush, la "guerra contra el terrorismo" se aplicó también a Colombia. En los hechos ello significó que el conflicto doméstico se internacionalizara aún más con la intervención masiva e indirecta de Estados Unidos. Así, entre 2000 y 2008, Washington entregó unos US\$ 6.000 millones de dólares a Colombia y aumentó su presencia en el país con 800 soldados y 600 contratistas de seguridad privada. Si se evalúa como estrategia antinarcóticos, el Plan Colombia es un fracaso evidente. A pesar que el gobierno colombiano erradicó químicamente de modo masivo, aprobó la extradición de centenares de colombianos y desmembró a los grandes carteles de las drogas, criminalizó los diferentes eslabones del fenómeno de los narcóticos, incrementó los niveles de confiscación, interdicción y encarcelamiento, rechazó categóricamente opciones alternativas como la despenalización y la legalización, aumentó la militarización del combate antidroga, el narcotráfico sigue creciendo y desarrollándose.

Pero además los logros del componente contra-insurgente del Plan Colombia son ambivalentes. El reforzamiento militar en Colombia durante los últimos años ha sido notable: la capacidad ofensiva, el despliegue geográfico y la credibilidad pública de las fuerzas armadas son evidentes. Se redujo el número de secuestros, el Ejército de Liberación Nacional (ELN) sufrió un fuerte debilitamiento, y las FARC fueron muy golpeadas, se replegaron y han reducido su potencial de combate. Sin embargo, la violación de los derechos humanos continúa mediante ejecuciones extrajudiciales y la desaparición forzada que vinculan directamente a las fuerzas armadas, el número de desplazados internos supera ya los tres millones, el Estado no ha recuperado de manera efectiva su soberanía territorial en aquellas zonas de presencia insurgente, el paramilitarismo sigue fortalecido y las FARC no están aún derrotadas. De manera que, tras varios años de ejecución, el Plan Colombia ha producido resultados inciertos y exiguos. Lo que en realidad se revela en el caso colombiano no es un cambio respecto al fenómeno de las drogas, sino respecto a la evolución de su conflicto armado⁸. Por ello, uno de los principales desafíos es que la prolongación del enfrentamiento violento interno incrementa el peligro de una confrontación militar externa⁹.

I. Acerca del actual contexto global

Existe un ambiente relativamente propicio para un replanteamiento prudente de las prácticas anti-drogas hoy en ejecución. La palpable frustración internacional respecto a la estéril cruzada anti-narcóticos y otras realidades recientes han abierto una ventana de oportunidad para avanzar en un sendero post-prohibicionista. Distintos y dispersos elementos insinúan eso. La crisis financiera y económica global se ha reflejado en una revalorización del Estado y de su rol regulador y hay señales sociales y políticas que parecen indicar que el lucro desmedido, la codicia irrefrenable y el despilfarro recursivo ya no son tan bien vistos. Algunas experiencias menos punitivas tienden a mostrar éxitos: por ejemplo, si bien algunos países de la Unión Europea han adoptado formas de facto de descriminalización de drogas Portugal ha aprobado en 2001 una ley que descriminaliza todas las drogas y los resultados parecen promisorios¹⁰. En Estados Unidos, los últimos tres presidentes (Bill Clinton, George W. Bush y Barack Obama) consumieron sustancias psicoactivas ilícitas en algún momento de sus vidas, cerca del 40% de la población ha probado marihuana y el actual zar antidroga, Richard Gil Kerlikowski, ha prometido abandonar el lenguaje

⁸ La experiencia comparada internacional muestra que los conflictos armados exacerban y transforman la producción de drogas ilícitas. A su vez, los conflictos internos prolongados modifican su dinámica pues el narcotráfico produce incentivos para la continuación de las luchas armadas. Ver en especial Stepanova (2009).

⁹ En una detallada investigación reciente de Gleditsch, Salechyan y Schultz (2008) resulta elocuente la comprobación de la estrecha relación entre los conflictos domésticos y las disputas internacionales.

¹⁰ Ver al respecto Greenwald (2009).

de la "guerra contra las drogas"¹¹. En Latinoamérica, recientemente, la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia creada por los ex Presidentes César Gaviria, Fernando Henrique Cardoso y Ernesto Zedillo e integrada por 17 personalidades concluyó que la "guerra contra las drogas" ha sido una "guerra perdida" con enormes costos de todo tipo para la región¹². Asimismo, a través de legislación parlamentaria o de fallos judiciales ha crecido el número de casos en que se despenaliza la posesión de dosis personales de drogas. En diversos ámbitos nacionales un abanico de voces -conservadores políticos, liberales económicos, progresistas sociales, libertarios filosóficos, reformistas legales y radicales ideológicos- se expresan crecientemente contra las políticas antidroga existentes: no configuran aún una coalición pero si coinciden, desde un amplio espectro conceptual y partidista, sobre el demérito del prohibicionismo. Por ello, hay un espacio para aprovechar esta coyuntura por parte del Estado y la sociedad colombianos.

III. Conclusiones

□ La lógica de la "guerra contra las drogas" -fuertemente influenciada por el talante prohibicionista- es errada, deficiente, gravosa y contraproducente. El ejemplo de Colombia, en particular, y de Latinoamérica, en general, es el epítome de una estrategia funesta. Las manifestaciones que ha

adquirido el narcotráfico en Brasil y, en particular, en México comprueban que ya no se está en presencia de una cuestión meramente local, zonal o sub-regional. Por ello, el dilema no consiste en hacer lo mismo, hacer menos de lo mismo o en hacer más de lo mismo: se trata, básicamente, de hacer algo distinto. Una nación periférica, convulsionada y seriamente afectada por el fenómeno de las drogas no puede asumir como propia la lógica de la "guerra contra las drogas": asumir los persistentes y crecientes costos de la misma ya no es un acto heroico, es un gesto de inmolación. Tampoco el "narco-unilateralismo" -ser, por interés propio, el más aplicado en la cruzada antidroga a la espera de grandes dividendos individuales futuros- es coherente.

□ La evidencia disponible indica que la cruzada contra las sustancias psicoactivas ilícitas no ha resuelto los inconvenientes esenciales de América Latina en materia de drogas¹³. Más aún, en el arco andino, en particular, los gobiernos de turno en los últimos lustros no han asumido la tarea de abordar y solucionar, al menos parcialmente, los problemas estructurales que han permitido que el negocio de las drogas florezca, prospere y se extienda. En buena medida, la mejor política pública antidroga es una buena política pública en materia de justicia, equidad, salud, derechos humanos, educación y empleo.

¹¹ Ver en particular Healy (2009a) y Healy (2009b).

¹² Ver el informe de la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia (2008).

¹³ Ver, en particular, el reciente informe de la Rand Corporation que evalúa la llamada década en la lucha antidroga proclamada por la ONU en 1998, Reuter *et ál.* (2009). Asimismo, y en el plano regional, se puede consultar Revista Nueva Sociedad (2009).

En el caso particular de Colombia, nada indica que el problema de las drogas haya surgido y prosperado debido a condiciones geográficas, económicas o políticas excepcionales sino a un conjunto combinado de rasgos institucionales y culturales que han facilitado el despliegue, la expansión y el afianzamiento del fenómeno de las drogas. Por lo tanto, es crucial orientar las estrategias principales antidroga a los factores y fuerzas que coadyuvieron al desarrollo de dicho asunto. El narcotráfico es apenas el síntoma de algo más hondo, complejo y arraigado.

- El tratamiento del negocio de las drogas ha estado signado en los hechos, tanto en Colombia y el arco andino, en especial, por una diversidad de políticas punitivas individuales. Ahora bien, resulta notorio que el modo más adecuado y

menos dispendioso de enfrentar el problema de las drogas es a través de acciones conjuntas, complementarias y convergentes entre estados y actores no gubernamentales. En el terreno andino específicamente ha sido notable la falta de coordinación así como la ausencia de colaboración. Por ello, parece importante generar espacios e iniciativas que estimulen la confianza entre distintas contrapartes y la acción colectiva entre ellas; en especial entre los países andinos. El área está subsumida -y no sólo en materia de drogas- en un evidente dilema de prisionero que cada vez es más gravoso para cada actor particular. En la medida en que ello persista la sub-región, en su conjunto, verá reducida su autonomía relativa en el tratamiento del tema de las drogas. Estados Unidos continuará imponiendo el pesado "garrote"¹⁴ y la Unión

¹⁴ El ejemplo más reciente de un nuevo "garrote" será el hecho de que Estados Unidos podrá utilizar varias instalaciones militares en Colombia. El acuerdo, a sellarse, se ha presentado en Bogotá como continuación y complemento de la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo y en Washington como sustitución de la base de Manta, en Ecuador, -que EE.UU. debe abandonar este año- y como localizaciones para llevar cabo "operaciones contingentes, logística y entrenamiento" de acuerdo al Pentágono. No ha existido una explicación coherente respecto a su necesidad: los avances del Estado frente a los distintos actores armados han sido relevantes según el gobierno; los vecinos ideológicamente más antagónicos no han usado la fuerza contra el país a pesar del caso Granda en 2004 y Reyes en 2008; los vecinos más comprensibles con la situación interna no agraden a Colombia ni insinúan hacerlo; las naciones de Sudamérica no han mostrado conductas oportunistas -avanzar sus propios objetivos en desmedro de los nacionales- contra Bogotá ni antes ni ahora; y el hemisferio en su conjunto está procurando dejar atrás la dinámica costosa y agresiva de la Guerra Fría. Colombia no parece necesitar que sus bases tengan una presencia militar extranjera. Aceptarla no sólo pondría en entredicho la soberanía nacional sino que también lo convertiría en aquello que durante el Medievo se denominaba una suzeranía; quedar en una condición de súbdito en el marco de una situación asimétrica extrema respecto a un poder superior. De otra parte, Colombia se convertiría en una pieza central para alimentar el despliegue de Estados Unidos en Sudamérica - justo en momentos en que la salida de Manta significaba que Estados Unidos dejaba de tener un pie directo en América del Sur. En efecto, desde mediados de los noventa y con mayor intensidad después del 11 de septiembre de 2001, el Comando Sur se ha transformado en una suerte de procónsul de Estados Unidos para el Caribe y América Latina. Estacionado en la Florida, el Comando Sur tiende a comportarse como el principal interlocutor de los gobiernos del área y el articulador cardinal de la política exterior y de defensa estadounidense para la región. Ese perfil proconsular del Comando Sur se observa y comprueba mediante el análisis empírico del vasto conjunto de iniciativas, acciones, desembolsos, ejercicios, datos y manifestaciones que diseña y ejecuta en torno a las relaciones continentales. Ante la persistente sensación de que los problemas internos no pueden ser resueltos autónomamente por los propios colombianos y con la facilidad de una mayor presencia y más movimiento militar en Colombia, el Comando Sur lograría ir creando la sensación de que se dispone a establecer un Estado gendarme en el centro de América del Sur.

Europea ofrecerá su menguada "zanahoria"; ambos presionarán con mayor intensidad a las naciones andinas, sea como producto de la amenaza del "narcoterrorismo" o del peligro del crimen organizado transnacional. A ellos se sumará ahora Brasil cuyos intereses vitales se ven cada vez más afectados por el problema del narcotráfico: su peso específico se hará sentir sobre los vecinos.

- El avance del crimen organizado en el mundo andino, en particular, y América Latina, en general, es elocuente. En consecuencia, es imperativa la configuración de una estrategia sistémica frente al asunto del crimen organizado que haga hincapié en sus efectos deletéreos para la gobernabilidad, que eluda la militarización de su enfrentamiento y que asuma que las perspectivas en extremo soberanistas para su tratamiento pueden resultar disfuncionales. Dicha estrategia, sin embargo, necesita altos niveles de consistencia interna (en el país), coordinación interestatal (en la región) y colaboración internacional (en el mundo). Es bueno tener en cuenta, como ya se indicó, que en América Latina, en muchas regiones, provincias y municipalidades, en el ámbito rural y urbano, en zonas ricas y marginales, resulta cada vez evidente el avance de la fase simbiótica del crimen organizando; lo cual tiende a consolidar una *pax mafiosa* en diferentes ámbitos geográficos. También es importante reconocer, como en tantos otros ejemplos históricos y espaciales, que esa *pax* no es un signo de progresismo y estabilidad; puede ser la antesala más polarización y retardo.
- El avance de la *pax mafiosa* no ha generado más atención y convergencia entre los países del área. Las dificultades para percibir la evolución de este fenómeno, y, en consecuencia, para precisar políticas orientadas a frenarlo obedecen a tres razones fundamentales. Primero, cabe subrayar la ausencia de una estructura que facilite un diagnóstico serio y compartido en el área. La Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) de la OEA creada en 1986 no ha tenido la capacidad de gestar ese espacio. Es evidente la inexistencia de bases de datos homogéneos y unificados a nivel nacional y regional, la falta de esquemas de análisis sistemático y ponderado de la información disponible y la carencia de una estructura sólida y dotada de prevención y seguimiento del crimen, sea en el marco sudamericano o latinoamericano y caribeño. Al mismo tiempo las sociedades civiles en el área no tienen acceso a datos, estadísticas, información y análisis sobre los temas de inseguridad pública; lo cual hace imposible una labor mínima de control ciudadano y de exigencia de rendición de cuentas a las autoridades. Segundo, corresponde destacar la falta de un consenso social y político para enfrentar el tema. Ninguna política pública será eficaz y legítima si no cuenta con respaldo pleno del Estado y de la sociedad civil. Ello exige tejer con paciencia y competencia un consenso ciudadano y partidista en cada país para que las medidas que se apliquen resulten eficaces. La dinámica de los ciclos electorales y la habitual política de negación operan a favor del disenso y la invocación a la "mano dura". Sólo la existencia de núcleos más esclarecidos en

el Estado y la sociedad pueden llevar a aquella tarea de forjar consensos graduales, puntuales y efectivos. Tercero, es importante subrayar un problema de prioridad muy presente en la región. Una forma de evitar lo anterior es entender que las prácticas exitosas se apoyan en un orden de objetivos preciso: por ejemplo, cortar drásticamente los vínculos de la política con el mundo del crimen y entender que una estrategia contra la criminalidad hace imprescindible la promoción de valores contra la violencia (una ética del trabajo, el imperio de la ley, la no apropiación privada de los bienes públicos, el rechazo de toda forma de arbitrariedad, etc.).

- El ensimismamiento, la pasividad y el divisionismo de los actores no estatales en Colombia en cuanto al fenómeno de las drogas resultan inconvenientes y perjudiciales. Políticos de diferente orientación, académicos, personalidades públicas, minorías movilizadas, grupos campesinos e indígenas, ONGS, líderes empresariales y sindicales, comunicadores de los medios masivos, entre otros, podrían emprender iniciativas en el plano regional, hemisférico y mundial en relación a la cuestión de los narcóticos. En este caso se procura, por ejemplo, estimular y concretar coaliciones que ayuden a cuestionar y repensar las políticas prevalecientes en el terreno de las drogas. Antes que repetir las recetas ya ensayadas se podrían estimular discursos alternativos y aproximaciones heterogéneas en relación a este tema. Pero para que ello sea posible las acciones de la sociedad civil a nivel internacional y en pos de nuevas opciones para enfrentar la cuestión de las drogas debe
- ser percibido desde el Estado como un aporte y un complemento más que como un desafío o una amenaza. Paralelamente, no se trata de "narcotizar" o "desnarcotizar" la agenda externa: en gran medida ello está condicionado por el comportamiento de actores externos poderosos más que por la voluntad solitaria de un gobierno en la periferia. Lo fundamental es que el Estado y la sociedad refuercen mutuamente un discurso y una práctica que le otorguen más margen de maniobra externo a un país severamente afectado por el negocio de las drogas.
- El agotamiento del principio de la corresponsabilidad es cada vez más notorio. La idea de la responsabilidad compartida surgió ante los crecientes cuestionamientos al combate contra los narcóticos durante los ochenta y apuntó a sugerir que muchos o todos tenían que ver con el origen y la evolución del fenómeno de las drogas. Más allá de lo retórico y alegórico este principio no ha contribuido a modificar la esencia de la cruzada antinarcóticos. En vista de los enormes perjuicios derivados de la prohibición y de su forma de implementación global y hemisférica, parece prudente estimular un cambio paradigmático que coloque el acento en la noción de la *co-construcción alternativa*; es decir, construir de manera compartida un enfoque distinto al actual orientado a reducir los costos humanos -ciudadanos, familiares, locales, nacionales, regionales- generados por la "guerra contra las drogas", y con la aspiración genuina de resolver progresivamente el fenómeno de los narcóticos. En ese sentido, Colombia podría coliderar un debate y una práctica a favor de un

nuevo paradigma. Se trata, en esencia, de pasar de la dinámica en torno a la responsabilidad derivada del surgimiento de un problema a otra orientada a solucionar un fenómeno global cada vez más descontrolado.

IV. Recomendaciones

- Resulta crucial incrementar el cuestionamiento del actual régimen global antidroga. Colombia ha pagado por lustros un precio desproporcionado de la "guerra contra las drogas"; no es un "desertor" de la misma sino una de sus principales víctimas. El núcleo del argumento colombiano -oficial y ciudadano- podría girar en torno a los costos de la prohibición de drogas y el agotamiento del paradigma vigente. Se trata de replantear conceptualmente el lenguaje actual que reitera, en contravía de los resultados evidentes, la persistencia de una voluntad de lucha sin cuartel. No se apunta a disminuir el tono frente a la gravedad del fenómeno de las drogas y/o la determinación para superar el mismo, pero sí a modificar el sentido equívoco del mensaje que solo perpetúa una cruzada antinarcóticos estéril y onerosa. Una nueva argumentación exige un fuerte nivel de unidad y coordinación en el ejecutivo, una simetría de aproximación en el Estado y un consecuente compromiso de la opinión pública nacional.
- Resulta relevante propiciar un "entrecruzamiento temático" -una suerte de nuevo *linkage politics*- entre los regímenes globales existentes. Esto apunta a que las medidas que emanan de un régimen -por ejemplo, el de drogas ilícitas-
- no deben efectivizarse si entran en colisión con otros regímenes internacionales -por ejemplo, derechos humanos, medio ambiente, armas livianas, entre otros. No se trata de sugerir que los consumidores de drogas promueven, directa o indirectamente, el irrespeto de los derechos humanos; afectan el medio ambiente y lucran con el mercado de los armamentos ligeros. Se trata de que los estados entrelacen en sus discursos esos distintos regímenes y que no pongan en práctica políticas antidroga que incrementen la violación de los derechos humanos, la degradación ambiental y la proliferación de armas.
- Resulta fundamental proponer un examen realista de todas y cada una de las políticas vigentes. En esa dirección parece adecuado convocar a una cumbre mundial en el país sobre el tema: en 2012 se cumple un siglo del primer tratado internacional en materia de drogas (Convención sobre el Opio de La Haya). La evaluación en 2009 de la década contra las drogas (1998-2008) declarada por Naciones Unidas no fue seria: los estados convalidaron los fracasos conocidos y eludieron una polémica rigurosa sobre el tema. A 100 años del inicio de la lucha contra los narcóticos se impone una revisión realista de hallazgos y consecuencias, de logros y desaciertos, de costos y beneficios, de dilemas y opciones.
- Resulta aconsejable el uso más creativo del aprendizaje de cuatro décadas de experiencia respecto a la fallida política antinarcóticos. Por ejemplo, las perspectivas de corto plazo basadas en presuntos resultados exitosos in-

mediatos deben abandonarse por completo. Pensar y actuar con un horizonte de largo plazo es más prudente y consistente. Los enfoques ortodoxos que enfatizan la repetición inconducente de políticas probadamente erradas y que no modifican de manera sustantiva el problema de las drogas deben dar paso a esquemas heterodoxos abiertos a proponer y ensayar opciones y prácticas innovadoras y audaces para ir superando, gradualmente, el fenómeno de los narcóticos. La integralidad y el equilibrio de una mejor política contra las drogas nada tiene que ver con desplegar un comportamiento más vehemente en el frente punitivo, dosificado con algo de asistencialismo social interno y cooperación ocasional con el exterior: las llamadas estrategias integrales y equilibradas no suelen ser nada distinto a una versión vernácula y digerible de la lógica de la "guerra contra las drogas". Más que reproducir aproximaciones reactivas, medidas represivas y manejos coercitivos *a posteriori* de un nuevo avance del narcotráfico resulta imperativo concebir una serie de acciones preventivas (por ejemplo, en materia de inteligencia frente al crimen organizado); compensatorias (por ejemplo, en materia de una estrategia agraria amplia que incluya reformas importantes), colaborativas (por ejemplo, a favor de una modificación sustantiva del actual régimen internacional sobre las drogas) y alternativas (por ejemplo, en el terreno de un sistema de regulación de drogas diferenciado según sustancia).

- Resulta importante aportar una mirada alterna a la actual estrategia internacional contra las

drogas. Para eludir el habitualmente estéril debate entre prohibición o legalización Colombia podría promover la tesis de la regulación modulada; es decir, establecer un tipo de regulación específica por droga de acuerdo a los daños que cada una de ellas causa. Se trata de desagregar el universo de sustancias psicoactivas actualmente ilegales porque no todas las drogas son idénticas en su naturaleza y efecto y diseñar regímenes de regulación especiales. Además, se trata de identificar mecanismos regulatorios de distinta índole en toda la cadena productiva desde la demanda hasta la oferta: actuar solo en un eslabón sin operar en todas las fases crearía una situación disfuncional solo aprovechable por la criminalidad organizada transnacional. Asimismo se trata de que el Estado, individualmente, y la comunidad interestatal, en el plano global, asuman un papel decisivo para reubicar el tema donde siempre debió estar; es decir, una cuestión de salud pública en los polos de consumo y de desarrollo desigual en los centros de provisión y tráfico.

- Resulta básico entender, asimilar y divulgar, tanto nacional como internacionalmente, el vínculo entre conflicto armado y narcotráfico. En ese sentido, es prioritario resolver primero el conflicto armado y, a partir de ello, desarticular con mejores recursos y más determinación el fenómeno de las drogas. Si se pretende fortalecer al Estado, asegurar su legitimidad y alcanzar el desmantelamiento efectivo del negocio de las drogas, entonces es prioritario -como lo indica la experiencia internacional comparada- solucionar el conflicto armado. Esa es la secuencia

que puede llevar a una expectativa de éxito en el frente de los narcóticos. Ello, a su vez, reduce la potencialidad de una internacionalización negativa de ambos fenómenos; la lucha armada y el asunto de las drogas.

- ❑ Resulta esencial modificar en el terreno interno aquellas prácticas y medidas que perpetúan la lógica de la "guerra contra las drogas". Un paso inicial se debiera dar en el terreno de la erradicación química y forzada de cultivos ilícitos y en la redefinición sustantiva de las estrategias y los programas de desarrollo alternativo. Se trata de repensar y reorientar la táctica de la erradicación y de rediseñar y regenerar el frente del desarrollo alternativo. En ambos asuntos el asesoramiento de especialistas internacionales podría ser de enorme valor.
- ❑ Resulta elemental evaluar el estado de la situación hemisférica en el frente de las drogas. Colombia debe solicitar un examen riguroso y franco de la CICAD cuya labor no ha significado una contribución significativa a un mejor diagnóstico y un mayor consenso en relación al tema de los narcóticos en el terreno continental. Bogotá puede actuar en sociedad con México y Brasil en esta cuestión. Si tres ex presidentes de esos países proclamaron recientemente el fracaso de la "guerra contra las drogas", los presidentes de esas mismas naciones pueden pedir conjuntamente una revaluación a fondo de la CICAD y el diseño de una agenda hemisférica vinculante en materia de drogas.
- ❑ Resulta clave impulsar una decidida cooperación latinoamericana y caribeña en materia de drogas y crimen organizado. El país debiera encabezar el debate en torno a ambas con iniciativas amplias y activas. Colombia puede "exportar" innovación y compromiso en materia de colaboración interestatal y no técnicas represivas para homologar y profundizar una fallida "guerra contra las drogas". El ámbito principal de esa acción cooperativa podría ser el Caribe y Centroamérica que hoy viven los estragos del narcotráfico y de la violencia de diverso tipo.
- ❑ Resulta conveniente estrechar los lazos con Brasil en cuanto al narcotráfico. Bogotá puede tomar la iniciativa e incrementar su labor conjunta, bilateral y multilateral, en foros regionales y mundiales, con Brasilia como parte de una política andino-amazónica común para reducir el impacto del negocio de las drogas en el corazón de Sudamérica. En la medida en que la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) -instancia de concertación promovida principalmente por Brasilia- avance en la dirección de crear un Consejo Sudamericano de Lucha contra el Narcotráfico Bogotá debería asumir un papel activo en su gestación e implementación. Como parte de esa iniciativa el país podría constituirse en la sede de un Observatorio Sudamericano de Drogas, Crimen Organizado y Gobernabilidad Democrática.
- ❑ Resulta significativo respaldar las iniciativas domésticas y externas que desde la sociedad

civil colombiana promuevan una mirada creativa sobre el tema. Una política efectiva en el frente de las drogas debe mancomunar esfuerzos estatales y no gubernamentales. Ello le da legitimidad y credibilidad a las estrategias a implementar: una diplomacia ciudadana que exhiba y exija una mirada diferente sobre el fenómeno de las drogas fortalece -no debilita- al gobierno. La sociedad civil colombiana

desarmada -en sus múltiples expresiones- no sólo tiene el derecho de desplegar un papel activo internacional para resolver los principales problemas domésticos, sino incluso la obligación de gestar una perspectiva y un aporte innovador en el frente de las drogas; fenómeno que ha exacerbado y degradado el orden público interno y que desacredita y pervierte la democracia en el país.

Bibliografía

- Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia (2008), "Drogas y Democracia: Hacia un cambio de paradigma", Declaración de la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia. Disponible en: http://www.tribunalatina.com/es/downloads2/declaracion_comision_drogas_y_democracia2009.pdf
- Gleditsch, K. I. Salehyan, & K. Schultz (2008), "Fighting at Home, Fighting Abroad: How Civil Wars Lead to International Disputes." *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 2 No. 4, págs. 479-506.
- Greenwald, G. (2009), Drug Criminalization in Portugal: Lessons for Creating Fair and Successful Drug Policies, Cato Institute, Washington D.C.
- Healy, G. (2009a), "Change and Hope on Drug Policy?", en DC Examiner, 24 de marzo de 2009.
- _____(2009b), "White House Czar Calls for End to 'War on Drugs'", en The Wall Street Journal, 14 de mayo de 2009. Disponible en: <http://online.wsj.com/article/SB124225891527617397.html>.
- Krasner, S. (1983), "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables", en Stephen D. Krasner (ed.), *International Regimes*, Ithaca: Cornell University Press, p. 2.
- Pardo, R.; Tokatlian, J. (1988), *Política Exterior Colombiana ¿De la Subordinación a la Autonomía?* Tercer Mundo Editores Ediciones, Universidad de los Andes, Bogotá.
- Reuter, P.; Trautmann, F.; Liccardo, R.; Kilmer, B.; Gageldonk, A.; Van der Gouwe, D. (2009), *Assessing Changes in Global Drug Problems*, RAND, 2009.
- Revista Nueva Sociedad (2009), "Drogas en América Latina: Después de la guerra perdida, ¿qué?". No. 222.
- Russell, R.; Tokatlian, J. (2009), "Modelos de política exterior y opciones estratégicas: el caso de América Latina frente a Estados Unidos". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, N°85/86. Barcelona, España. Disponible en: <http://www.raco.cat/index.php/RevistaCIDOB/article/view/130889/180654>
- Stein, A. (1990), *Why Nations Cooperate: Circumstance and Choice in International Relations*, Ithaca: *Cornell University Press*, pp. 180 y 207.
- Stepanova, E. (2009), "Alcances y límites de las relaciones entre el negocio de las drogas ilícitas y los conflictos armados", en Juan Gabriel Tokatlian (ed.), *La fallida guerra contra las drogas: Hacia un debate post-prohibicionista*, [en edición], Buenos Aires.
- Stier, E. & Richards, P. (1987), "Strategic Decision Making in Organized Crime Control: The Need for a Broadened Perspective", en Herbert Edelhertz (ed.), *Major Issues in Organized Crime Control*, Department of Justice, Washington D.C., U.S.
- Skrede K.; Salechyan, I. & Schultz, K. (2008), "Fighting At Home, Fighting Abroad: How Civil Wars Lead to International Disputes", *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 52, No. 4.
- Strange S. (1996), *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge, *Cambridge University Press*.
- Tokatlian, J. (2009), "Fin de la doctrina Monroe", *El Tiempo*. Disponible en http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/otroscolumnistas/ARTICULO-WEB-PLANTILLA_NOTA_INTERIOR-4749162.html
- _____(2008a), "La construcción de un "Estados Fallido" en la política mundial: el caso de las relaciones entre Estados Unidos y Colombia", *Análisis Político*, Vol. 21, N°6. Disponible en http://www.scielo.unal.edu.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-47052008000300005-&lng=es&nrm=iso
- _____(2008b), *Política pública y drogas ilícitas: el caso de América Latina*. Disponible en <http://www.politicaspUBLICASysalud.org/docs/drogas/0150.tokatlian.tdrogas07v2.pdf>
- _____(2008c), "Cuba, Colombia, Venezuela and Obama", *Open Democracy News Analysis*, Londres.
- _____(2008d), "Barack Obama: El tamaño de su desafío", *Revista Colombia Internacional*, N° 48, Centro de Estudios Internacionales -Universidad de los Andes, Pág. 206-217, Bogotá.

- _____ (2007a), "América Latina ante la *pax mafiosa*: Entre la confusión y la indiferencia", en *Estudios Internacionales*, Año XL, No. 157, 2007.
- _____ (2007b), *El cono sur y sus relaciones internacionales: Un espacio de cooperación para América del Sur*, Mimeo.
- _____ (2000), "La mirada de la política exterior de Colombia ante un nuevo milenio: ¿Ceguera, miopía o estrabismo?", *Revista Colombia Internacional* N° 48, Centro de Estudios Internacionales, Universidad de los Andes, Pág. 35-43, Bogotá.
- _____ (Comp.) (1998), *Colombia y Estados Unidos Problemas y Perspectivas*, Tercer Mundo Editores, Colciencias e IEPRI - Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- United Nations (2008), "2008 World Drug Report", Office on Drugs and Crime, New York.
- United States Department of Justice (2008), *National Drug Threat Assessment 2009*. Diciembre de 2008. Disponible en <http://www.justice.gov/ndic/pubs31/31379/31379p.pdf>

Reseña de libro "El Bejuco de Tarzán y Otras Digresiones Tecnocráticas"

Por Alejandro Gaviria

Este libro recoge varias columnas de prensa y otros artículos periodísticos escritos por Rodrigo Botero durante los años 2003 y 2008. Las columnas son un género efímero. Son reflexiones coyunturales sobre problemas contemporáneos, opiniones en caliente sobre hechos todavía en desarrollo. Reflejan el pensamiento de una época sobre las vicisitudes del momento. En general las columnas no envejecen bien.

Pero en algunos casos, las columnas de prensa sobreviven la coyuntura, sobrepasan las intenciones del autor y presentan una visión duradera. Este libro, me atrevo a predecir, envejecerá bien. Cuando las circunstancias particulares sean ya un asunto de historiadores, muchos de sus mensajes principales seguirán siendo relevantes.

Como lo dice el autor en la introducción, el hilo conductor del libro es la idea de la modernidad. "Por sociedad moderna entiendo una sociedad democrática, próspera, igualitaria, pluralista y laica". En términos generales, este libro es una defensa de los ideales enunciados en la frase anterior y

una exploración de los medios y las políticas más eficaces para alcanzarlos. Estos ideales se asemejan a las disposiciones liberales (Rodrigo es un liberal confeso) listadas recientemente por el politólogo americano Alan Wolfe, a saber: una disposición hacia el crecimiento y el progreso, un gusto por la igualdad, una preferencia por el pragmatismo, una defensa de la apertura económica y una apreciación por el pluralismo.

I. Una disposición hacia el crecimiento y el progreso

El crecimiento económico es uno de los temas centrales del libro. Hay más de diez columnas dedicadas al tema, a la importancia de crecer, a los obstáculos del crecimiento, a la persistencia del subdesarrollo, a las trayectorias divergentes de Singapur y la Argentina, etc.

"El problema político central de los países latinoamericanos es cómo alcanzar y mantener una tasa de crecimiento elevada que permita romper el círculo vicioso del subdesarrollo" escribe el au-

tor de manera precisa. Pero el desafío no es fácil habría que agregar. Implica desprenderse de los prejuicios, las ideologías y las instituciones que impiden o retardan el cambio. E implica al mismo tiempo un continuo reinventarse, una capacidad para abandonar los sectores estancados y acoger los sectores dinámicos: "(1) cada sector líder debe ser competitivo internacionalmente y (2) los sectores iniciales superados deben dejarse marchitar".

II. Un gusto por la igualdad

En opinión del autor, si las mujeres no asumen un control pleno de su fecundidad, la igualdad en general y la igualdad de género en particular serán simplemente una ilusión. La política demográfica es otro de los temas centrales del libro. Hay varias columnas al respecto. Y todas insisten en lo mismo, en la importancia de una política de población y del financiamiento estatal de la planificación familiar.

"La planificación familiar debería ser parte esencial de la agenda de crecimiento económico y de erradicación de la pobreza. Para que ello suceda, es necesario asignarle al tema demográfico un papel prioritario en la discusión de las políticas públicas". Y es necesario también romper algunos tabús. El control de la natalidad implica aplicar la racionalidad a la sexualidad, algo que no siempre ha sido bien visto por la Iglesia Católica y algunos sectores tradicionales.

III. Una preferencia por el pragmatismo y la tecnocracia

El realismo en la toma de decisiones, la necesidad de superar la "improvisación carismática",

de ir más allá de los juicios impresionistas o de los reflejos ideológicos es probablemente el mensaje más importante del libro. En opinión del autor, el manejo profesional de la economía es un elemento constitutivo de la modernidad e imprescindible en la búsqueda de un mayor crecimiento económico.

Hay otro argumento insinuado en el libro que vale la pena hacer explícito. La tecnocracia constituye también un contrapeso a los poderes políticos establecidos. Usualmente cuando se describen los contrapesos horizontales al poder, se omite la tecnocracia. Se habla de la prensa o de la sociedad civil pero no se menciona a la tecnocracia. La historia reciente de Colombia sugiere, sin embargo, que la tecnocracia es un contrapeso importante, un factor crucial en la compleja ecuación del gobierno limitado.

Este es el libro de un tecnócrata que, sin reatos, sin ningún asomo de vergüenza, defiende el papel de sus colegas y resalta la importancia histórica de la tecnocracia colombiana.

IV. Una defensa de la apertura

El tema más repetido en el libro, su mensaje más insistente, es la importancia de la apertura económica para el crecimiento económico y la superación de la pobreza. Hay más de diez columnas al respecto. Algunas describen las experiencias exitosas de varios países exportadores, otras denuncian los mitos proteccionistas más arraigados, otras más muestran los efectos del comercio sobre la reducción de la pobreza o las consecuencias adversas de cerrarle las puertas al mundo.

Hay una frase de Francisco Franco, el dictador español, que resume de manera certera el tipo de razonamiento que el autor rebate una y otra vez: "España es un país privilegiado que puede bastarse a sí mismo. Tenemos todo lo que nos hace falta para vivir, y nuestra producción es lo suficientemente abundante para asegurar nuestra propia subsistencia. No tenemos necesidad de importar nada".

V. Una apreciación por el pluralismo

La importancia del pluralismo es otro de los temas recurrentes en el libro. El autor plantea, de un lado, una identidad fundamental entre pluralismo, tolerancia y laicidad, y denuncia, de otro lado, los intentos recientes de la Iglesia y del Estado por

asociarse con el fin de cortejar a los votantes y salvar sus almas. Si altar y el trono se vuelven uno solo, dice repetidamente el autor, la democracia sufre y la intolerancia reina.



Algunas de estas columnas fueron escritas en un momento complicado, en el cual la tradición democrática del país estuvo amenazada. El tono de muchas de ellas refleja un sentido de urgencia que delata las preocupaciones de la coyuntura. Pero más allá de las peculiaridades históricas, los principales mensajes del libro, resumidos en los cinco puntos anteriores, siguen estando vigentes. Y así lo seguirán por muchos años más.

Modernidad, Tecnocracia y Democracia Liberal

Por Rodrigo Botero

Quiero expresar mi reconocimiento por la organización de este evento a la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes y a Fedesarrollo, instituciones a las cuales me unen estrechos vínculos. Ambas se han ganado un merecido prestigio y son reconocidas como parte integral de la infraestructura intelectual del país.

El libro que se presenta explora el tema de la modernidad y su relación con la tecnocracia y los valores democráticos. Ése es el tema que me propongo desarrollar a continuación.

Un aspecto de la economía nacional que llama la atención de los analistas externos es el papel protagónico que ha desempeñado la tecnocracia colombiana en la modernización de las políticas públicas. Éste es un fenómeno que tiende a darse por sentado entre la opinión culta. Sin embargo, es un elemento distintivo de la trayectoria de crecimiento de largo plazo del país cuya importancia no debe subestimarse.

Hay dos rasgos peculiares de la tecnocracia colombiana que ayudan a explicar su influencia: la

continuidad y la ausencia de conflictos ideológicos. La continuidad no es tanto en las personas como en las instituciones y en los lineamientos generales de la política económica. Eso ha permitido construir de manera gradual, por un proceso de ensayo y error, cierto consenso acerca del equilibrio deseable entre mercado e intervención del Estado. También ha facilitado hacer los ajustes necesarios al diseño de la política económica en respuesta a cambios de circunstancias o a choques externos.

Doy un ejemplo. Durante la elaboración del Informe de la Comisión Independiente de Gasto Público en mayo de 2007, los cinco miembros de la misma nos dimos cuenta que los gobiernos en los cuales habíamos participado cubrían un periodo de tiempo de cuarenta años. Sin embargo, había la coincidencia de criterios requerida para formular todas las recomendaciones de política económica por unanimidad.

La poca polarización ideológica en la discusión de las políticas públicas le ha evitado al país los enfrentamientos irreconciliables que tanto debilitaron a los cuadros técnicos de otras naciones

latinoamericanas. Esto ha hecho posible conformar equipos técnicos gubernamentales sin restricciones de afiliación partidista. Cierta dosis de modestia epistemológica le resta dramatismo a los cambios de rumbo o a la rectificación de errores. La ausencia de dogmatismo doctrinario ha permitido acumular experiencia y construir, sin necesidad de demoler lo hecho con anterioridad. Esta peculiaridad puede atribuirse a las condiciones en las cuales adquirió identidad propia la tecnocracia colombiana durante la crisis cambiaria de 1966. Pero también puede tener orígenes más remotos, en lo que Jaime Jaramillo Uribe describe como la personalidad histórica de Colombia. Sea como fuere, la combinación de continuidad institucional y flexibilidad ideológica ayudan a explicar la considerable influencia que ha tenido la tecnocracia en el diseño de las políticas públicas y la legitimidad de la cual goza.

La tecnocracia colombiana ha hecho un aporte valioso a la modernización económica del país durante los últimos cuarenta años. La tarea encomendada a la primera generación tecnocrática, la de diversificar las exportaciones para reducir la vulnerabilidad externa a las oscilaciones del precio del café, se cumplió. Con gran dificultad, se ha logrado reemplazar el esquema de sustitución de importaciones por una creciente participación en el comercio internacional. La apertura comercial ha promovido la competitividad de las empresas y las ha proyectado hacia los mercados externos. Se han desmantelado los monopolios estatales en sectores tales como las comunicaciones, la administración portuaria, y la generación y distribución de energía eléctrica.

La consolidación de la independencia del banco central ha tecnificado el manejo de la política monetaria y ha permitido lograr una inflación baja y estable. Se ha desarrollado un mercado de capitales con capacidad de canalizar recursos a plazos amplios al sector productivo. Se han diseñado mecanismos técnicos para ampliar la cobertura de salud y de servicios públicos.

El efecto acumulativo de estas iniciativas, y su validación por sucesivos gobiernos, amplía el margen de maniobra de la política económica. Es satisfactorio constatar que, en las actuales circunstancias, ha sido posible colocar instrumentos de deuda soberana a treinta años de plazo con un spread de 200 puntos básicos sobre los bonos del Tesoro norteamericano. Eso no ocurrió como respuesta al eslogan publicitario de Colombia es Pasión. Es el resultado de una larga trayectoria de manejo económico prudente, que incluye haber evitado el endeudamiento en petrodólares a tasas de interés flotantes en la década de los setenta y haber decidido seguir sirviendo la deuda externa en la década de los ochenta.

Estos logros han sido posibles gracias a la estrecha colaboración entre las instancias técnicas del Estado y quienes ejercen el poder político por mandato popular. Las reformas mencionadas, como tantas otras, tuvieron su origen en recomendaciones de la tecnocracia. Pero la decisión de ponerlas en vigencia ha requerido la anuencia y la participación del Congreso y de la Presidencia de la República.

La participación activa de los técnicos en el diseño de las políticas públicas, y el fortalecimiento

de las instituciones de coordinación inter-gubernamental, establece límites al voluntarismo político, al eliminar procedimientos ad hoc en la toma de decisiones. La implementación de políticas públicas en función de criterios generales, cumpliendo con determinadas formalidades institucionales, es una protección contra la discrecionalidad de los funcionarios y los abusos de poder. Esa forma de toma de decisiones, propia de la democracia liberal, actúa como un sistema de equilibrios y contrapesos al interior del gobierno.

Estas reflexiones adquieren actualidad cuando pareciera que el país contempla la posibilidad de una ruptura en su tradición democrática, en lo que respecta al límite temporal en el ejercicio de la autoridad presidencial. La perspectiva desde la cual evaluó la conveniencia de esa eventualidad es la de la política económica. Pero hago explícito mi convencimiento de que otra reforma constitucional con nombre propio es nociva para el devenir de la democracia colombiana. Perturba el equilibrio entre los poderes del Estado, frustra la saludable renovación de la dirigencia gubernamental y le hace daño a la reputación internacional del país. Tampoco es recomendable desde el punto de vista económico. La prolongación indefinida del poder presidencial es perjudicial para las instituciones técnicas del Estado y nefasta para la modernización del país. Conllevaría mantener una política social paternalista y pre-moderna.

La discontinuidad que se viene presentando en la manera de adoptar decisiones económicas tiene varias dimensiones. La participación de los técnicos en la gestión gubernamental se ha ido reduciendo

en la medida en que se centraliza la toma de decisiones en la Casa de Nariño. Lo que se espera de los técnicos es que divulguen y ejecuten las decisiones ya tomadas. La tarea de difundir esas decisiones es más propia de relacionistas públicos y comunicadores que de economistas. Las personas calificadas pierden la motivación y el incentivo intelectual para vincularse al gobierno a desempeñar ese papel. A su turno, el gobierno reduce la demanda por técnicos de alto nivel. De esta manera, la calidad de los cuadros técnicos del Estado empieza a deteriorarse por mutuo consentimiento.

Entidades de coordinación, tales como el Consejo Superior de Comercio Exterior, el CONFIS y el Comité de Política Aduanera y Arancelaria, han perdido importancia. Las asignaciones discrecionales de exenciones tributarias y subsidios, empresa por empresa y aún persona por persona, están distorsionando la estructura tributaria a un costo fiscal considerable. Durante estos siete años, ha habido tres directores del DANE, tres jefes del Departamento de Planeación y cinco titulares de la entidad responsable de la supervisión y regulación del sistema financiero, la actual Superintendencia Financiera.

La incorporación de ciertos temas económicos al denominado cuerpo de doctrina del régimen los sustrae del temario de discusión. Se substituye la argumentación sustentada en investigación y estudios técnicos por la repetición ex cátedra en foros y eventos gremiales. Es mal visto señalar que los impuestos a la nómina estimulan la informalidad laboral, o cuestionar la premisa que las exenciones tributarias a las multinacionales son el mecanismo adecuado para crear empleo. Un alto funcionario

gubernamental ha desestimado la intervención de los economistas en el tema del empleo porque ellos no han pagado una nómina. Una de las figuras emblemáticas del régimen afirma que la apertura comercial produjo la quiebra de la agricultura, haciendo caso omiso de la evidencia empírica y de lo que han concluido los expertos en economía agrícola.

Si algo ha caracterizado la actitud del actual gobierno hacia la tecnocracia, es la animadversión hacia el Banco de la República. La inconformidad con la existencia de un centro de decisión dentro del Estado que no esté subordinado al Ejecutivo se manifiesta en llamados a cambiar la cartilla del Emisor; es decir, su independencia. Lo que protege al país de esa innovación es la certeza de que el sólo anuncio de la intención gubernamental de eliminar la independencia del Banco tendría consecuencias económicas impredecibles.

Se ha abierto camino la extraña costumbre de que ministros del gasto pretendan darles lecciones públicas de macroeconomía a los miembros de la Junta Directiva del Banco de la República, cuyas deliberaciones son presididas por el Ministro de Hacienda y Crédito Público. Lo paradójico es que las principales instituciones técnicas del Estado, el ministerio de Hacienda y el banco central, pueden mostrar resultados. En cambio, entidades donde el voluntarismo político y la discrecionalidad de los funcionarios han prevalecido sobre los criterios técnicos, como los ministerios de Agricultura y de Transporte, son motivos de explicable controversia por la forma como han ejercido sus funciones y asignado sus respectivos presupuestos.

El notorio distanciamiento que ha tenido lugar entre el gobierno y los economistas, y la falta de entusiasmo de éstos por el intento de prolongar el mandato presidencial, no es cuestión de antipatía personal. Lo que está de por medio son formas antagónicas de concebir la modernidad económica y la manera de diseñar e implementar las políticas públicas.

No obstante la incertidumbre actual respecto al ordenamiento institucional del país, existen razones que justifican un moderado optimismo acerca de las perspectivas de la democracia liberal en Colombia. Una vez el proceso de modernización adquiere cierto dinamismo, se acentúa la preferencia de la sociedad por la democracia política. Aún en países que experimentaron retrocesos autoritarios, tales como España, Brasil y Chile, la tendencia de largo plazo a favor de las libertades democráticas termina por prevalecer. Colombia está alcanzando un nivel de ingreso por habitante a partir del cual tiende a aumentar la fortaleza de las instituciones democráticas.

Los cambios económicos de las últimas décadas han estado acompañados por el crecimiento de la clase media, un mayor activismo de la sociedad civil, y el surgimiento de un sector empresarial moderno, cuyo éxito ya no depende tanto de la captura de rentas o la generosidad gubernamental. La mayor apertura de la economía contribuye a acercar a Colombia a países con gobiernos democráticos, tales como Brasil, Chile, Perú y México, más bien que a países gobernados por caudillos autoritarios. Todos éstos son fenómenos que favorecen formas más descentralizadas y menos discrecionales de ejercer la autoridad. La constante

histórica de Colombia no es la violencia, sino una arraigada vocación democrática que se manifiesta en la aversión a la acumulación de poder en una sola persona. Se ha preferido confiar más en instituciones fuertes que en hombres fuertes.

Habida cuenta del poder que tienen las ideas para determinar el rumbo de los acontecimientos, puede afirmarse que el futuro se inventa en las

universidades y las entidades de investigación. La Universidad de los Andes, Fedesarrollo y centros de excelencia similares están construyendo, día a día, una sociedad moderna; es decir, una sociedad democrática, próspera, igualitaria y laica. Esa sociedad, cuyos rasgos distintivos empiezan a vislumbrarse, es incompatible con formas de ejercer la autoridad que contravengan los fundamentos de la democracia liberal.

Comentarios sobre "El Bejuco de Tarzán y Otras Digresiones Tecnocráticas"

Por Alejandro Gaviria

El libro "El Bejuco de Tarzán y otras digresiones tecnocráticas" de Rodrigo Botero es un buen ejemplo de lo que algunos han llamado la ironía liberal. Hay allí un rechazo sereno a los dogmas, a las pasiones marciales, al romanticismo colectivista y a las teorías comprensivas que prometen un mundo perfecto. El liberalismo, nos sugiere Rodrigo, carece de fervor revolucionario, duda de la nostalgia de los conservadores y de las utopías de los buenos revolucionarios. A unos y a otros los combate con la razón. Y con un arma más letal: el sarcasmo. Cada comentario, cada nota de este libro es una muestra, una joya, diría yo, de ironía liberal.

Pero el liberalismo no sólo es ironía. También es realismo. El liberalismo, como escribió recientemente Alan Wolfe, está convencido de que, en los asuntos de Estado, la razón es más eficaz que la emoción. "La buena poesía -dice Wolfe- es mala política". Este libro hace una doble defensa del realismo, del manejo profesional de la economía, de la tecnocracia. La tecnocracia nos protege no

sólo de las pasiones ideológicas, sino también de la "improvisación carismática".

La tecnocracia, nos recuerda Rodrigo, es una institución liberal. Entendida como una comunidad cohesionada, como una institución informal, la tecnocracia es un contrapeso al poder, un freno a la arbitrariedad. Colombia, nos recuerda Rodrigo, ha tenido el privilegio de tener una tecnocracia fuerte dispuesta a jugar su papel, a hacer lo que toca. A ayudar. Y a estorbar.

La tecnocracia surgió causalmente como una forma de limitar el poder de las entidades multilaterales de crédito y cooperación. De combatir sus pretensiones (a veces odiosas) de imponer un punto de vista. Y de hacerlo no con prejuicios, ni con la invocación oportunista de la "dignidad nacional" sino por medio de la persuasión. La independencia con respecto a los organismos internacionales, nos recuerda Rodrigo "necesita incrementar la capacidad nacional de análisis, darle mayor profundidad a los cuadros técnicos

del Estado y fortalecer los aspectos fundamentales del manejo macroeconómico".

Los límites de la tecnocracia

Quisiera traer a colación un sólo ejemplo, el de Carlos Lleras Restrepo, el héroe reformador de Albert Hirschman, el mandatario tecnócrata por excelencia. Para Rodrigo Botero, Lleras fue un estadista de la modernidad; para Hirschman "fue un líder sobresaliente en la percepción de las oportunidades, que siempre parecía muy orgulloso de sus especiales poderes de percepción...".

Pero Hirschman hace una salvedad, señala un problema. "Lleras -dice- confió demasiado en la *tendencia a planificar* a expensas de la progresión y la experimentación, en cierto sentido se quedó prisionero de una fascinación tecnocrática". Rodrigo escribe, al final del libro, con evidente entusiasmo, que la política económica debe obedecer a un propósito deliberado, a un "diseño inteligente". Pero el diseño inteligente, el énfasis en la planeación puede a veces ser excesivo. Hirschman nos recuerda que debemos complementar el diseño inteligente con la experimentación oportunista, con la improvisación darwiniana, con el ensayo y el error. Los tecnócratas también podemos pecar por exceso.

Y por falta de sentido político. Alfonso López M. acuñó una expresión para definir las características esenciales del reformador: MyT (Manzanillo y Técnico). Y Miguel Urrutia nos recordó recientemente que los tiempos han cambiado, que los tecnócratas están en retirada: "antes salían de los Andes al gobierno; ahora salen del gobierno para los Andes".

El hispanismo

Hay un último punto que quisiera señalar: la relación espacial, de amor y odio de Rodrigo con España. España como un ejemplo, un paradigma del tránsito hacia una sociedad moderna: "democrática, prospera, igualitaria, pluralista y laica". Pero España, o la cultura ibérica en particular, como la muestra de un conjunto de valores opuestos a la modernidad.

El tránsito hacia la modernidad, nos dice Rodrigo, implica desechar las ideas paralizantes, "la búsqueda de cosas viejas, incontaminadas y esencialmente españolas" como escribió Malcolm Deas. Rodrigo nos sugiere que la modernidad requiere dejar atrás cierta hispanofilia nostálgica del orden colonial.

Hay una pesadilla presente en muchas páginas del libro: el caudillo flanqueado por un obispo y un general de botas relucientes, los tres como representación del Estado, de las instituciones patrias. La pesadilla me recuerda algunos cuadros de Fernando Botero. O las imágenes sabatinas de los consejos comunitarios.

La voz de la razón

Este libro es reiterativo, las mismas ideas afloran a menudo, se repiten una y otra vez en un tono pausado, racional, respetuoso. La voz de la razón, dicen, es suave pero persistente. Y los lectores encontrarán en este libro maravilloso un ejemplo perfecto de esa máxima liberal.

Don Quijote en el Trópico Húmedo

Por Rudolf Hommes

Lamento no estar presente en este acto de lanzamiento del nuevo libro de Rodrigo Botero, una colección de sus artículos recientes y de otros trabajos que ha presentado en distintos foros de este, su país, a donde viene a ver viejos amigos, a hacer nuevos amigos, y a compartir anhelos, frustraciones e inquietudes incubadas en otro ambiente y en otro clima sobre los inmensas obstáculos que tiene que enfrentar Colombia, o construimos los colombianos, **que impiden que seamos capaces de soltar el pasado y nos vuelven renuentes a abrazar el futuro.**

Rodrigo logra hacer una buena metáfora de esta condición de estancamiento con la ayuda de Tarzán, el hombre mono, y su envidiable medio de transporte unipersonal, el bejuco. Infortunadamente, este símil dio lugar al título del libro y no ofrece ninguna pista sobre su contenido, por lo cual se tiene que iniciar su lectura sin contar con alguna motivación distinta a la curiosidad. Pero independientemente de cómo uno se acerque al libro para satisfacerla, va a encontrar estímulos para seguir explorándolo.

Si escoge aleatoriamente un capítulo para iniciar su lectura, puede encontrarse de pronto en la isla de Manhattan en plano siglo xvi y descubrir de donde viene esa rara cualidad de Nueva York que permite que uno se vuelva nativo de allá sin dejar de ser colombiano, ni tener que cambiar de ideología o de religión, o disimular su origen. La isla heredó ese carácter de su fundadora, la República Holandesa, que para estimular la creación de riqueza y la acumulación de conocimientos escogió el camino de la tolerancia y de la diversidad ideológica y cultural, y acogió a quienes huían de la intolerancia y la inquisición. De ahí surgió el gran vigor comercial de Amsterdam y Nueva York, y su poder magnético para atraer talento y para crear riqueza.

Mientras recorre el austero capítulo sobre las consecuencias sociales de las "Dos Españas", y medita sobre el estrellón de la cultura tradicional con el modernismo en ese país y en sus antiguas colonias, o concibe como hizo España para liberarse, dejar atrás la represión y salir del atraso, también puede pensar en Machado y en Paco Ibáñez: "Espa-

ñolito que vienes / al mundo, te guarde Dios, / Una de las dos Españas / ha de helarte el corazón".

En otro capítulo se puede encontrar con el niño que perdió la fe porque, conociendo las cualidades aerodinámicas de las cometas, comprendió que los ángeles no podían volar, a menos que tuvieran cola. Esa reflexión le sirvió a Rodrigo Botero para examinar y enfrentar dogmas de fe con escepticismo y racionalidad, y para entender que a la autoridad no siempre hay que acatarla.

"El Bejuco de Tarzán" es una cuidadosa reflexión sobre varios de los aspectos que contribuyen al desarrollo y a la modernidad, excepto la política, en el entendido que el primero puede conducir a la segunda. Puede ser un requisito indispensable para alcanzarla, pero no garantiza que la sociedad que se desarrolle sea moderna. Alemania se desarrolló al final del siglo XIX pero solamente después de tres guerras y de haber destrozado a Europa en la última de ellas, pudo construir una sociedad "democrática, prospera, igualitaria, pluralista y laica", como la de hoy. Botero entiende que para modernizar una sociedad hace falta mucho más que lograr su desarrollo técnico o económico. Analiza varios de los factores que inciden sobre estos dos procesos con un notorio acervo cultural, ingenio y sutileza.

Es un fervoroso defensor de la tecnocracia como elemento gestor de cambio. Toda su vida ha tomado un decidido partido a favor de ella, no solamente en Colombia donde le ofreció refugio en Fedesarrollo a la élite del DNP que había sido ahuyentada del gobierno por la politiquería, se rodeo de recién graduados en el Ministerio de Hacienda,

y desde entonces ha estado descubriendo entre los jóvenes tecnócratas talento nuevo para inscribir en los círculos de élite. En los años sesenta les brindó a los tecnócratas peruanos rutas de escape para huir de Velasco Alvarado y en los años ochenta utilizó su destacada posición en la Fundación Ford para que ella y otras organizaciones apoyaran a los futuros tecnócratas que bajo la dirección del actual canciller de Chile se preparaban para el momento cuando su país podría soltar a Pinochet para aferrarse al bejuco que lo ha conducido a la estabilidad democrática, al "milagro chileno" y a sentirse como en Suiza.

No puedo contarles todo el libro, que seguramente les suscitará inquietudes e inspirará variaciones sobre algunos temas, pero si tuviera que escribir de nuevo esta reseña como si fuera una biografía novelada, la comenzaría así: En un lugar de Norte América, de cuyo nombre no quiero acordarme, no ha mucho tiempo que vivía un hidalgo liberal, seco de carnes y enjuto el rostro, gran caminador y amigo de tertulias, que en los ratos que estaba ocioso se daba a leer libros que lo llevaron a creer en el poder de las ideas y en la posibilidad de que su país emprendiera caminos hacia la modernidad y el desarrollo. Con pluma en ristre y biblioteca al alcance, "desvelábase por entenderlos y desentrañarles el sentido" a estos dos fines hasta ahora inalcanzables.

Con esta pequeña sustracción literaria deseo dar por terminado este comentario, recomendar el libro y reiterar mi aprecio por su autor. (Agradezco a Alejandro Gaviria quien se ofreció a leer esta nota).

Presentación del libro "El Bejuco de Tarzán y Otras Digresiones Tecnocráticas"

Por Armando Montenegro

Introducción

Debo confesar que tuve bastantes problemas con la preparación de estas palabras. Pensé que, primero, debía hacer un comentario general sobre la tecnocracia en Colombia, un asunto que aparece en muchos de los escritos de Rodrigo. Seguiría después con algunas anotaciones sobre este tema, referidas a algunos de los capítulos del libro que se lanza esta noche, y terminaría con un comentario general sobre la política económica.

El problema fue que este plan de trabajo no voló.

Sobre la tecnocracia

Para comenzar, quería recordar que para muchos la tecnocracia es antipática. Y no pocos ven en ella un sinónimo de frialdad en materia social, de elitismo, de algo contrario a la democracia. Por esta razón, no me sorprendió encontrar la palabra "tecnócrata" en medio de una lista de cerca de 280 insultos no soeces que recomienda el último número de la revista El Malpensante. En orden alfabético, antes que tecnócrata, mencionaron: "saltimbanqui, salvaje, sapo, sátrapa, sietemesino con salsa tártara

y sinvergüenza". Y después de tecnócrata, siguieron con: "terrorista, tonto de capirote, torturador, tozudo, traidor, tramposo y troglodita".

Algunos críticos suponen que los tecnócratas aspiran a suplantarse a los funcionarios elegidos por voto popular. Sospechan que la tecnocracia quiere convertirse en un gobierno de sabios, a la manera de Platón, una pretensión obviamente antidemocrática y elitista.

Nada de esto es cierto. Es una profesión útil e indispensable que se desarrolló a medida que avanzaba la industrialización y subía el nivel de vida de los países desarrollados.

Así como los principios de la administración moderna se incorporaron al manejo de las empresas desde el siglo XIX, los Estados pronto necesitaron del trabajo de expertos en ciencias como la economía y las finanzas.

Desde el punto de vista de los economistas y de otros profesionales, la tecnocracia no es más que el escenario, por excelencia, donde se aplican los

conceptos y los modelos teóricos sobre la política económica y social.

Sorprende que en Colombia, a diferencia de otros países, no se haya escrito sobre la historia y el rol de la tecnocracia en su desarrollo. Quien lo haga podrá verificar que en sus orígenes se encuentra el objetivo de modernizar las instituciones para apoyar el despegue económico del país en las primeras décadas del siglo XX. En esa época se crearon el Banco de la República, la Contraloría y la Superintendencia Bancaria. El primer gran tecnócrata de la vida colombiana fue don Esteban Jaramillo, a quien recurrieron varios gobiernos, liberales y conservadores, durante casi cuatro décadas.

La necesidad de tecnificar el manejo económico se volvió imperiosa en los años sesenta, cuando el desarrollo se convirtió en el objetivo central de los gobiernos del Frente Nacional. En ese momento se hizo indispensable contar con personas bien capacitadas que diseñaran y manejaran los planes de desarrollo, las inversiones públicas, el control de cambios, la estructura tributaria y, en general, la política fiscal.

Una nueva generación de profesionales, preparada en economía, sobre todo en el exterior, se vinculó a la Junta Monetaria, a Planeación Nacional y la Presidencia de la República y comenzó a desplazar a los abogados y a los denominados "empíricos".

Poco a poco, salió de circulación la que Rodrigo ha denominado la "Escuela de Manizales", formada por practicantes de la economía cafetera, oriundos

del viejo Caldas, que tuvieron una gran influencia en la conducción del Banco de la República y la Hacienda Pública durante mucho tiempo.

Rodrigo no sólo fue parte del influyente grupo de tecnócratas de la administración Lleras Restrepo, sino que, más adelante, con la fundación de Fedesarrollo y la dirección del equipo económico del presidente López Michelsen, se convirtió en su principal promotor. Desde entonces, con sus escritos, sus consejos y su influencia ha sido un constante defensor de la tecnocracia en Colombia.

Las obras y realizaciones de los tecnócratas en las últimas cuatro décadas se evidencian en las distintas reformas tributarias, sociales y regulatorias; en el manejo de las crisis que han sacudido la economía colombiana; en los planes de estabilización y el manejo de la política cambiaria.

Ya había llegado a este punto cuando me di cuenta de que me estaba metiendo en una compleja discusión sobre la tecnocracia y todavía no había entrado a comentar el libro de Rodrigo.

Si hablaba de los logros de la tecnocracia, debía discutir también algunas de sus fallas y limitaciones.

Y aun así, faltarían otros asuntos, entre ellos los mecanismos de reproducción de la tecnocracia, a través de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes, las becas para las universidades del exterior, y las relaciones personales de sus miembros más connotados.

Si me metía en estos temas, me hubiera hecho interminable.

Paré allí y pasé a tomar uno de los temas centrales del libro de Rodrigo.

Una tecnocracia amenazada

Rodrigo insiste en la idea de que hay que defender la tecnocracia colombiana. Aunque esto suena normal para quienes conocemos su manera de pensar, cualquier observador externo se podría preguntar por qué es necesario salir a defenderla. Acaso ¿quién la está atacando? ¿Por qué está en peligro?

Éste ya no es un tema relevante en las discusiones en Chile o Canadá. Allá ya está perfectamente asentada la idea de que el manejo de los asuntos del Estado debe estar apoyado en las ciencias de la economía, las finanzas y el comportamiento humano.

Los escritos de Rodrigo muestran que efectivamente él percibe amenazas sobre la tecnocracia. Peligros originados en ciertos grupos del sector privado que ejercen su influencia para que la conducción de los asuntos públicos se vuelque a su favor. Peligros que provienen del manejo voluntarista, improvisado y caprichoso de complejos temas de la economía. Peligros que se derivan del excesivo personalismo presidencial que desplaza las instancias técnicas en el estudio de los problemas, la búsqueda de alternativas y el desarrollo de las soluciones.

Las amenazas contra el manejo moderno de los asuntos públicos deben tomarse en serio. En el caso más extremo, basta observar el caso de los tecnócratas

del segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez -entre ellos, Miguel Rodríguez, Ricardo Haussman, Moisés Naim-, hoy literalmente exiliados y desplazados de la vida pública de su país. La ideología, la improvisación y la chambonería, disimuladas por la abundancia de dólares, se han puesto en el lugar donde la tecnocracia podía asegurar el buen manejo de los recursos.

Pensando en las amenazas y en ciertos retrocesos de la tecnocracia colombiana, se me ocurrió, por un momento, describir el evento de esta noche como el de un puñado de naufragos: un grupo de tecnócratas, que ha sufrido algunos reveses, reunido alrededor de su veterano capitán, en una ceremonia casi clandestina de los miembros de una secta de iniciados.

Con esa idea del naufragio, con alguna libertad, se me ocurrió que incluso podía buscar semejanzas entre nuestra situación y la trama de *La tempestad* de Shakespeare. Próspero, el maestro, poseedor de la ilustración y el conocimiento, recibe la influencia benéfica de Ariel, el genio de la magia y del progreso, pero sufre los ataques de Calibán, un gigante deforme que, en términos tecnocráticos, podría pintarse como el paradigma del populismo y la demagogia.

No podía seguir por ahí. Iría por un camino excesivamente retórico y, sobre todo, exagerado.

Si bien la tecnocracia colombiana ha tenido algunos retrocesos, como en el campo de la planeación y el sector energético, y no ha podido consolidarse en áreas clave, como en el caso de

la construcción de vías y el Ministerio de Agricultura, todavía mantiene, como lo muestra el libro de Rodrigo, una gran fortaleza en algunas instituciones.

El banco central independiente es el mayor bastión de la tecnocracia en Colombia. En casi veinte años de vida ha sobrevivido ataques y asedios. Ha controlado la inflación y es una de las anclas que estabiliza la economía colombiana.

El siguiente paso de esta charla pudo haber sido presentar un balance de los logros y derrotas de la tecnocracia en los dos primeros gobiernos del presidente Uribe. Y, tal vez, hubiera podido continuar con algunas predicciones sobre su suerte en un hipotético tercer gobierno.

Esto hubiera sido demasiado largo y, sobre todo, especulativo. A estas alturas, ya habría pasado buena parte del tiempo que me habían asignado los organizadores. No tenía más remedio que concentrarme en el aspecto central de este acto y terminar mi presentación.

Conclusión

Debía decir que no sólo estamos aquí para celebrar el lanzamiento de este libro. En realidad, ésta es una excusa. Estamos aquí para rodear a Rodrigo y para decirle, con admiración y aprecio, que somos sus amigos, que nos complace que esté entre nosotros, que estamos orgullosos de su obra, de su magisterio, y que deseamos que siga escribiendo y defendiendo por muchos años los grandes temas que han ocupado su atención a lo largo de su vida.

Rodrigo Botero y la importancia de las soluciones sencillas a los problemas complejos

Por Roberto Steiner

Ronald Coase, Premio Nobel de Economía en 1991, señalaba en su libro *"Essays on Economics and Economists"*, que (mi traducción), "los economistas estamos dispuestos a dar consejos en temas sobre los cuales sabemos muy poco y sobre los cuales nuestro juicio es falible, mientras lo que tenemos que decir y que es importante y cierto suele ser muy sencillo - tan sencillo que, de hecho, no requiere profundos conocimientos de economía para ser entendido. Lo que resulta muy decepcionante es que son estas simples verdades las que con tanta frecuencia se ignoran en la discusión de la política económica".

El libro que hoy nos convoca es una destacada excepción a lo que plantea Coase. Con gran rigurosidad analítica y una pluma privilegiada, Rodrigo Botero no cesa en su empeño por recordarle a un amplio público aquello sobre lo cual nuestra profesión hace años alcanzó amplios consensos. Las ventajas del libre comercio o de una tasa de inflación baja y estable, por mencionar solo dos, son temas que prácticamente ya no se discuten en la academia. No por ello debemos creer que

se trata de propósitos afianzados entre la comunidad o entre los hacedores de la política pública. Al contrario, son esos precisamente los temas en torno a los cuales los economistas no debemos ni podemos bajar la guardia. Los escritos de Rodrigo se proponen, y muchas veces logran, mantener a raya a quienes tienen la responsabilidad de diseñar y ejecutar la política pública.

En el prólogo a su colección de artículos periodísticos publicada bajo el título de *"Keys to Prosperity: Free Markets, Sound Money and a Bit of Luck"*, Rudi Dornbusch señalaba que el trasfondo ideológico de sus escritos era muy sencillo. A saber, "problemas complejos suelen tener soluciones sencillas". Cuando uno lee los sesudos análisis de política económica que hace Rodrigo Botero, plagados de ese fino sarcasmo con que suele referirse a las propuestas de política económica que frecuentemente provienen de los políticos o de los grupos de interés, es evidente que él comparte el marco ideológico de Dornbusch. Haríamos bien todos los economistas colombianos en declararnos escépticos de las soluciones complejas, soluciones

que en la mayoría de los casos no hacen más que empoderar en el diseño de la política económica a los menos capacitados para tal fin. Como profesión no debemos temerle a que en ocasiones nos acusen de "simplistas", "generalizadores", "alejados del mundo real".

Son muchas, y probablemente crecientes en el tiempo, las veces en que bajo el ropaje de proteger supuestos grandes intereses nacionales, la política económica en nuestro país no ha hecho más que reflejar la captura del Estado por parte de influyentes grupos de presión. Con una exquisita prosa, en este libro Rodrigo nos recuerda la frecuencia con la que cruciales decisiones de política pública no se han hecho de forma transparente e impersonal como debería ser, sino más bien de manera poco clara, en ocasiones casi que con nombre y apellido. Cosa recurrente eso de darle "soluciones complejas" a problemas de carácter general.

En diversos aspectos el país se ha movido hacia adelante en los últimos años. En otros no. Basta comparar la institucionalidad monetaria y cambiaria con la fiscal. En 1991 el país dio un importantísimo paso hacia adelante al otorgarle autonomía al Banco Central. Atrás quedó la época de las tasas de cambio diferenciales, de los fondos de fomento con tasas de interés subsidiadas, de las Resoluciones de la Junta Monetaria mediante las cuales se otorgaban cupos de emisión a sectores específicos cuando no a empresas específicas. Hoy el banco sigue políticas generales e impersonales. En ocasiones cuestionables por supuesto, pero nunca bajo la sospecha de que se hacen para favorecer a una empresa, a un sector, a una región.

Cosa bien diferente lo que sucede en el frente de la política fiscal, donde pululan las exenciones tributarias, donde subsidios a diferentes sectores rara vez se otorgan con una clara justificación técnica, donde solo algunos privilegiados, usualmente escogidos tras bastidores, gozan de los beneficios de la estabilidad tributaria. Mientras la política monetaria se ha vuelto transparente e impersonal, la fiscal se ha vuelto crecientemente personalista, casi que al detal. Cuestionable forma de hacer política pública, quizás una manera muy rentable de hacer política.

Hace ya casi 40 años Rodrigo Botero y otros visionarios fundaron Fedesarrollo, uno de los bastiones de la tecnocracia colombiana. No me cabe duda que Rodrigo continúa siendo el principal fanático de la institución y ciertamente uno de los más consagrados a asegurar que ésta siempre cumpla con el mandato establecido por sus fundadores. A saber, velar por mejorar la calidad de la política pública, sin involucrarse en la política partidista. Quienes hoy tenemos el privilegio y la responsabilidad de dirigir Fedesarrollo sabemos muy bien que, como dice la propaganda de un prestigioso reloj suizo que con frecuencia se publica en la contra-carátula del *Economist*, "usted en realidad nunca es dueño de un xxx, simplemente lo cuida para la próxima generación".












Hay en este salón varias personas de la generación de Rodrigo, algunas de la mía y, afortunadamente, muchas de la que sigue a la mía. Pronto serán estas últimas los que tengan la responsabilidad de cuidar el reloj suizo que hace años concibieron Rodrigo y otros ilustres colombianos. Que

este libro que hoy presentamos les sirva a ellos de ejemplo del gran servicio que le pueden prestar a nuestro país manteniéndose fieles a los principios económicos fundamentales, principios que con

enorme facilidad son dejados de lado en virtud a que, inevitablemente, quienes hacen la política económica la mayoría de las veces también hacen la política.




















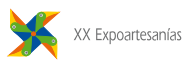






calendario ferial 2010

www.corferias.com

Semana Internacional de la Moda					
ene - feb	 real + fascinante	 XXI International Footwear & Leather Show	 CÍRCULO DE LA MODA DE BOGOTÁ	 II salón de la moda corferias 2010	 Salón Futuro 09'10
	enero 31 al 17 de mayo	Del 16 al 19 de febrero		Del 16 al 21 de febrero	
feb - mar	 VITRINA TURISTICA ANATO 2010	 10 FERIA TECNOLÓGICA E INDUSTRIAL	 avanza2010 feria para el empleo y la educación	 ecopetrol Asamblea Ecopetrol	
	Del 24 al 26 de febrero	Del 3 al 6 de marzo	Del 4 al 7 de marzo	25 de marzo	
abril	 6 FERIA DE JOVENES EMPRESARIOS	 FEEL 2010 Feria Internacional del Entretenimiento Latin American	 IV Expomarketing 2010 Actualizarte es tu mejor estrategia	 meditech 2010 feria internacional de la salud	
	Del 8 al 11 de abril	Del 14 al 15 de abril	Del 14 al 16 de abril	Del 20 al 24 de abril	
abr - may	 FADJA Feria de la Mujer y el Niño de Colombia	 babies & kids 2010 feria de los futuros papás, los bebés y los niños	 EJO Exhibición Internacional del Cuero e Insumos	 imaginna diseño 2010 la plataforma de la innovación	
	Del 21 al 22 de abril	Del 27 de abril al 2 de mayo	Del 11 al 13 de mayo	Del 12 al 17 de mayo	
jun - jul	 fima feria internacional del medio ambiente corferias 2010	 alimentec corferias 2010	 BOGOTÁ INTERNACIONAL ESPECTACULAR	 Campus Party™ Colombia	Car audio
	Del 2 al 5 de junio	Del 8 al 12 de junio	Del 24 al 27 de junio	Del 28 de junio al 4 de julio	Del 2 al 4 de julio
julio	 Expovinos	 feria de las colonias corferias 2010	 BICENTENARIO Más Colombia	 unaga UNION NACIONAL DE ASOCIACIONES BANDERAS COLOMBIANAS	 minería 2010 corferias Bogotá Colombia
	Del 8 al 10 de julio	Del 15 al 25 de julio	Del 15 al 25 de julio	Del 15 al 25 de julio	Del 29 al 31 de julio



Para ofrecerle un mejor servicio, Corferias ahora administra

jul - ago					
	Del 30 de julio al 1 de agosto	Del 3 al 6 de agosto	Del 4 al 6 de agosto	Del 11 al 23 de agosto	Del 26 al 29 de agosto
sep - oct					
	Del 2 al 19 de septiembre	Del 22 al 24 de septiembre	Del 23 al 26 de septiembre	Del 23 al 26 de septiembre	
Feria Internacional de Bogotá					
octubre					
					
		Del 4 al 8 de octubre			
oct - nov					
	Del 13 al 17 de octubre	Del 14 al 17 de octubre	Del 20 al 25 de octubre	Del 21 al 24 de octubre	Del 4 al 15 de noviembre
nov - dic	Car audio				
		Del 24 al 28 de noviembre	Del 7 al 20 de diciembre	 Carrera 37 No. 24 - 67 Bogotá, Colombia - Comm.: (571) 381 0000/30 Fax: (571) 428 2622 - 344 5503 E-mail: info@corferias.com CORFERIAS SE RESERVA EL DERECHO DE MODIFICAR ESTE CALENDARIO Programación sujeta a cambios - mayo de 2010.	
					
	Del 6 al 8 de agosto	Del 26 de agosto al 2 de septiembre	Del 14 al 15 de octubre	Del 25 al 27 de noviembre	

directamente sus parqueaderos y reduce en un 40% las tarifas.

INSTRUCCIONES PARA LA PUBLICACIÓN DE ARTÍCULOS EN COYUNTURA ECONÓMICA

La revista *Coyuntura Económica Investigación Económica y Social* de Fedesarrollo es una publicación semestral que tiene como propósito publicar artículos de alta calidad técnica cuyos temas centrales comprendan análisis económico y/o social, y teórico y/o empírico.

Los artículos que aspiren a ser publicados deberán someterse a consideración del Comité Editorial. Además de la aprobación técnica por parte de los evaluadores, es habitual en Fedesarrollo que se convoque al Seminario Semanal de la entidad para la presentación del trabajo por parte de los autores. La aceptación o no de publicación del artículo será comunicada luego del ejercicio de evaluación, dentro de los seis meses posteriores a su recibo.

Los artículos propuestos deben cumplir los siguientes requisitos de forma:

1. Texto escrito en **WORD**, espacio sencillo, con un máximo de alrededor de 60 páginas, en archivo independiente de cuadros y gráficos.
2. Los cuadros y gráficos deben enviarse en un archivo **EXCEL**.
3. La primera página del artículo debe contener la siguiente información:
 - a. El nombre de todos los autores y especificar su cargo o la labor que desempeñaban en el momento de la elaboración del artículo.
 - b. Un resumen del documento en español y en inglés, de no más de 150 palabras.
 - c. Debe especificarse en una nota aclaratoria si es el resultado de un proyecto de investigación, y describirlo en forma breve.
 - d. Deben mencionarse no menos de 4 palabras o términos claves y su clasificación JEL.
4. Las referencias bibliográficas deben localizarse al final del documento y comprender únicamente la literatura específica sobre el tema del artículo. Deben contener la siguiente información:
 - a. **Libros:** i) Autor o autores con nombre completo y en orden de aparición, ii) año de publicación, iii) título del libro y subtítulo, iv) número de páginas, v) edición, vi) editorial, vii) ciudad.
 - b. **Capítulos de Libro:** i) Autor, o autores con nombre completo y en orden de aparición, ii) año de publicación, iii) título del libro y subtítulo, iv) Título del Capítulo, v) página inicial y final del capítulo citado, vi) edición, vii) editorial, vii) ciudad.
 - c. **Artículos de Revistas** i) Autor o autores con nombre completo y en orden de aparición, ii) año de publicación, iii) título del artículo, iv) Nombre de la Revista, número de páginas, v) página inicial y final del artículo citado vi) volumen y número de la revista.
5. Las notas de pie de página deben ser de carácter aclaratorio

Los artículos deben ser enviados, **junto con la hoja de vida de los autores**, para consideración del Comité Editorial de la revista a:

Editor Revista Coyuntura Económica

E-mail: coyuntura@fedesarrollo.org.co

Fedesarrollo, Calle 78 No. 9-91, Bogotá D.C.

SUSCRÍBASE A PROSPECTIVA ECÓNOMICA AÑO 2011



**PUBLICACIÓN IMPRESA
A OCTUBRE 2010**



**3 ACTUALIZACIONES
ELECTRÓNICAS AÑO 2011**



**PUBLICACIÓN IMPRESA
A OCTUBRE 2009**



**ACTUALIZACIÓN
ELECTRÓNICA JULIO 2010**

40 AÑOS

FEDESARROLLO
1.970 - 2.010

Tel. (571) 3259777 Ext. 340/365/332

e-mail: lsuarez@fedesarrollo.org.co
mruiz@fedesarrollo.org.co



FEDESARROLLO

Centro de Investigación Económica y Social